

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
SOCIAIS**

Letícia Fonseca Paiva Delgado

**O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA: O PROCESSO
DE INSERÇÃO DO PODER LOCAL NO DEBATE SOBRE A
GESTÃO DA VIOLÊNCIA URBANA.**

Juiz de Fora

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
SOCIAIS

O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA: O PROCESSO
DE INSERÇÃO DO PODER LOCAL NO DEBATE SOBRE A
GESTÃO DA VIOLÊNCIA URBANA.

Letícia Fonseca Paiva Delgado

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, área de concentração: Cultura, Democracia e Instituições, da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Professor Doutor Paulo César Pontes Fraga.

Juiz de Fora

2015

Letícia Fonseca Paiva Delgado

**O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA: O PROCESSO
DE INSERÇÃO DO PODER LOCAL NO DEBATE SOBRE A
GESTÃO DA VIOLÊNCIA URBANA.**

Dissertação de Mestrado submetida à
Universidade Federal de Juiz de Fora como
requisito parcial para a obtenção do título
de Mestre em Ciências Sociais e aprovada
em 14.9.2015 pela seguinte banca
examinadora:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo César Pontes Fraga (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Prof. Dr. Vicente Riccio Neto
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Prof^a. Dr^a. Márcia Mathias de Miranda
Faculdade Machado Sobrinho

Creio que é preciso ter a modéstia de dizer que, por um lado, o momento em que vivemos não é esse momento único, fundamental ou irruptivo da história a partir do qual tudo termina e tudo recomeça; é preciso ter a modéstia de dizer, ao mesmo tempo, que - mesmo sem esta solenidade - o momento em que vivemos é muito interessante, e precisa ser analisado, decomposto e que, com isso, temos que nos colocar a questão: o que é o hoje?

(MICHEL FOUCAULT, 2005b, p. 324/325)

*Para Ana Carolina, Helena e Marina.
O sentido da minha vida em seus sorrisos.*

AGRADECIMENTOS

Difícil tarefa a de agradecer sem correr o risco de ser injusta ou ingrata. Os que estiveram ao meu lado, sem dúvida, sabem a importância da conclusão desta etapa em minha vida. A eles, portanto, dedico meus sinceros agradecimentos.

À minha mãe. Pelo apoio, confiança e amor incondicionais.

A meu pai. Saudade constante. Referência eterna.

À minha irmã e meu afilhado Arthur. Tão amados.

À Heloísa. Sem a certeza de seu amor pelas minhas filhas nada seria possível.

À Gisa. Através do silêncio, a calma.

Ao Hugo pela cumplicidade, companheirismo e força.

À Laira. Um grande presente que a docência me concedeu. Obrigada pelos livros e, sobretudo, pela amizade.

Ao meu amigo Fernando Bentes. Ótimas conversas e textos maravilhosos.

Aos amigos Igor Rodrigues e Ana Cláudia Albuquerque. Obrigada por se tornarem especiais.

Aos meus alunos. Pela paciência, diante de algumas ausências.

Ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora pela oportunidade e concessão da bolsa de pesquisa, essencial ao desenvolvimento da pesquisa.

Aos professores do Departamento, em especial ao Prof. Dr. Dmitri Cerboncini Fernandes, pela valiosa troca de experiências durante o estágio docência e nas disciplinas regulares; ao Prof. Dr. João Dal Poz Neto, pela disposição em me auxiliar; e aos professores Dr. Raul Francisco Magalhães e Dr. Vicente Riccio Neto, pelas contribuições durante o exame de qualificação.

Ao meu orientador, Dr. Paulo César Pontes Fraga, por acreditar em mim. Sua confiança foi essencial para me dar força. Obrigada pelos ensinamentos, conversas, trocas de experiências. *Este trabalho é nosso!*

Aos que, generosamente, concederam entrevistas para esse trabalho. A contribuição de vocês foi fundamental.

E por fim, para minhas três pequenas grandes meninas. Obrigada por me ensinarem a viver.

Amo vocês.

RESUMO

Partindo da percepção de novos formatos organizacionais na área da segurança pública, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, formatos estes que se alinham com a identificação de novas estratégias para a gestão da violência urbana, a pesquisa destina-se principalmente a identificar os elementos que permitem inserção do município como um ente central nas discussões sobre segurança pública no contexto brasileiro. Através dos discursos que reforçam a potencialidade do poder local, a importância da descentralização para o êxito das políticas públicas e o sucesso de experiências internacionais, tal como de Bogotá, na Colômbia, o município vem sendo percebido como um importante ator nessa área de atuação. A sinalização da construção de uma nova racionalidade frente às formas tradicionais de pensar a segurança pública foi problematizada à luz de conceitos de Michel Foucault, notadamente o de governamentalidade. Destinada à obtenção de contribuições para o debate, foi realizada uma pesquisa empírica na cidade de Juiz de Fora – Minas Gerais.

Palavras-chave: Segurança Pública; Município; governamentalidade; Juiz de Fora; Bogotá.

ABSTRACT

From the perspective of new organizational formats in the area of public security, especially after the promulgation of the Constitution of 1988 that align with the identification of new strategies for the management of urban violence, the survey is designed primarily to identify the elements that allow us to recognize the council to take part as a central entity in the discussions about public safety in the Brazilian context. Through the speeches that reinforce the capability of local government, the importance of decentralization to the success of public policies and the successful international experiences, such as Bogotá, Colombia, the city has been increasingly perceived as a major player in this area of expertise. Signaling the construction of a new rationality facing traditional ways of thinking about public safety was questioned in the light of concepts of Michel Foucault, notably the governmentality. Aimed at obtaining contributions to the debate, an empirical research has been conducted in the city of Juiz de Fora - Minas Gerais.

Key words: Public Security; City; governmentality; Juiz de Fora; Bogotá.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A BUSCA DE UMA NOVA RACIONALIDADE PARA A GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. O MUNICÍPIO E SEU PAPEL NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	14
1.1. Os debates sobre o aumento da criminalidade pós década de 80.....	15
1.2. Paradigmas de Segurança no Brasil: da defesa do Estado à segurança cidadã. Para compreensão do presente, um retorno ao passado.....	23
1.3. Bogotá: um referencial para a experiência brasileira.....	38
1.4. Os discursos que buscam legitimar a participação do município na segurança pública.....	53
1.5. Como o Município pode atuar concretamente no campo da Segurança Pública?.....	63
1.5.1. Da efetivação da participação social.....	85
1.6. As Guardas Municipais: uma vertente do debate sobre a participação do Município na Segurança Pública.....	89
1.6.1. A Guarda Civil Estadual do estado de São Paulo: uma referência para a análise brasileira.....	90
1.6.2. A Guarda Municipal dentro de um novo contexto paradigmático.....	93
1.6.3. O Estatuto das Guardas Municipais: a percepção de um campo em transição.....	99
1.7. A gestão municipal da segurança pública como uma questão de governamentalidade.....	103
1.8. A municipalização da segurança pública: outro debate.....	119
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: OBJETO, MÉTODOS E ALCANCE DESTA INVESTIGAÇÃO.....	123
2.1. Como surgiu o interesse pela Segurança Pública enquanto objeto de pesquisa.....	124
2.2. O acesso às reuniões: a observação como método de pesquisa qualitativa.....	127
2.2.1. A primeira reunião da Comissão: dia 10 de outubro de 2013.....	128
2.2.2. A segunda reunião: dia 25 de outubro de 2013.....	130

2.3. Comitiva de Segurança de Juiz de Fora: visita a Volta Redonda.....	132
2.4. O I Fórum de Segurança de Juiz de Fora.....	134
2.5. As entrevistas.....	142
2.6. O fechamento da pesquisa de campo. O método para tratamento, análise e interpretação dos dados.....	145
3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS.....	147
3.1. Quadro geral do Município. Eis Juiz de Fora.....	148
3.2. As categorias de análises.....	154
3.2.1. 1ª categoria: Relação entre o aumento da criminalidade e o fortalecimento das discussões sobre a Segurança Pública em âmbito local.....	154
3.2.2. 2ª categoria: Se e/ou como os entrevistados se utilizam do discurso legal-normativo.....	163
3.2.3. 3ª categoria: Como são percebidos pelos agentes os discursos que fomentam a participação do Município na segurança?.....	177
3.2.4. 4ª categoria: O que os agentes entendem por políticas municipais de segurança pública e quais são os obstáculos à efetivação das mesmas?.....	182
3.2.5. 5ª categoria: A gestão municipal da segurança pública como uma questão de estratégia.....	197
CONCLUSÃO.....	202
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	206

INTRODUÇÃO

Sem dúvida, as questões correlatas ao aumento da violência urbana, principalmente após a década de 1990, trouxeram consequências nos planos simbólico, econômico e político. Enquanto o povo festejava as tímidas conquistas da reabertura democrática, a criminalidade se estruturava, tornando-se um problema público que gradativamente ocupava o centro das preocupações das regiões metropolitanas brasileiras. À expectativa de que as cidades contemporâneas seriam espaços de civilidade, segurança e fortalecimento dos laços de solidariedade, contrapõem-se a generalização da percepção destes espaços como ambientes violentos, em que sentimentos relacionados ao temor da vitimização são disseminados. A ideia de que a insegurança urbana traz consequências no plano político é fortalecida por especialistas que defendem que “os problemas ligados à área da segurança pública são politizados à medida que a legitimidade dos governos é predominantemente determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível paz social” (BARREIRA, 2004, p. 77), e que os “eleitores não querem mais saber se o problema é federal, estadual ou municipal. Querem soluções. Desejam optar entre propostas viáveis, práticas e urgentes.” (SOARES, 2005, p. 28).

Em um contexto em que as delimitações constitucionais e o discurso da ausência de responsabilidade deixam de satisfazer o eleitorado, a segurança pública entra na agenda municipal. Este processo é potencializado justamente pela percepção da população de que o agravamento do quadro é decorrência de uma má gestão dos problemas locais. É a construção de um novo formato organizacional e institucional que destina ao município – enquanto ente federado – um papel central nos debates sobre gestão da violência urbana. A segurança pública entra na esfera dos problemas a serem também enfrentados pela instância municipal de governo. Passa a ser percebido como uma questão importante para manutenção das condições de governabilidade.

O presente trabalho foi motivado, essencialmente, por inquietações relacionadas ao aumento da criminalidade urbana em Juiz de Fora. O exercício do magistério superior nas disciplinas de Direito Penal e Direito Processual Penal me interpelava, frequentemente, para oferecer respostas ao problema. Esse quadro me trouxe a percepção não somente da insipiência das discussões sobre a segurança pública no Brasil, mas também a insuficiência da dogmática jurídica para a compreensão do fenômeno. Este último foi um fator decisivo para a escolha do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais de Juiz de Fora, além de uma abordagem prioritariamente sociológica de pesquisa.

Trazer o município para o epicentro das discussões sobre a responsabilidade e/ou efetividade das políticas de segurança pública nos impõe a identificação de alguns dos contornos político-administrativos que a questão assumiu ao longo da história brasileira. Tomando-se por referência a Constituição Federal de 1988, notadamente o seu artigo 144, constatamos que a compreensão da interface entre município e segurança pública se faz através do reconhecimento da centralidade que as instituições policiais e as políticas repressivas sempre tiveram na gestão da “ordem pública”, bem como o reducionismo da interpretação tendente a perceber a instituição da guarda municipal – cuja criação pelo poder local encontra-se autorizado pelo art. 144, § 8º da Constituição Federal – como a única forma de atuação efetiva do município na área da segurança pública.

A construção teórica que se pautou principalmente por levantamento bibliográfico sobre a temática da segurança pública, dentro do contexto nacional e internacional, evidenciou um consenso que, em um contexto histórico em que a gestão da “ordem pública” foi efetivada quase que exclusivamente pelo viés repressivo, torna-se necessário repensar as polícias preventivas de segurança, bem como elementos como: gestão local estratégica, participação civil e gestão criativa direcionada para as particularidades e potencialidades do território. Estes seriam alguns dos elementos de destaque para o êxito das políticas municipais de segurança. Seria um formato de atuação que se justifica através do reconhecimento das potencialidades do poder local em ações preventivas à criminalidade, das cidades como locais de promoção da democracia, da necessidade de fortalecimento da participação social e na aposta, conforme dizeres de Lima (2008), da democracia como pressuposto mais eficiente para o controle da violência nas sociedades contemporâneas.

Autores como Llorente e León (2013) e Martin e Ceballos (2004) foram revisados pela percepção de ser a experiência de Bogotá, na Colômbia, um modelo para a América Latina, e mencionada, em âmbito nacional, como um exemplo de que as políticas municipais de segurança podem ter impactos positivos sobre a diminuição da violência. Sua experiência é destacada por indicar a correlação entre as políticas locais de segurança pública adotadas pelos governantes e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade.

Apesar do otimismo reinante em relação ao maior engajamento municipal nas polícias de segurança, a sugestionar, inclusive, a criação de um novo paradigma de segurança pública – Segurança Pública Cidadã –, que romperia com as lógicas autoritárias e centralizadoras anteriores, a fundamentação teórica foucaultiana – notadamente através dos conceitos de governamentalidade, dispositivos de segurança e racionalidade estatal – pretende trazer elementos para uma apreensão crítica de tal processo, sem, entretanto, deixarmos de

reconhecer sua importância dentro de uma realidade em que a reformulação dos discursos e das práticas na área da segurança pública é indispensável para a atenção às demandas da sociedade contemporânea.

O objetivo principal desta pesquisa é trazer elementos para que se compreenda o processo de inclusão do município nos debates sobre a gestão da segurança pública dentro do contexto brasileiro atual. Ou seja, pretendemos perceber como e porque tal ente federativo deixou de ser figura secundária, se não irrelevante, e passou a desempenhar um papel central nas discussões sobre segurança pública no Brasil. Reconhecendo, desde já, a insipiência do debate no País, a existência de um processo ainda em formação, bem como a importância das pesquisas empíricas para um maior contribuição sobre a temática, realizamos uma pesquisa de campo na cidade de Juiz de Fora/MG. Com a finalidade de obter, através de uma abordagem qualitativa e através do método de estudo de caso, contribuições para o debate, investigamos recentes movimentos institucionais ocorridos na cidade por refletirem um maior envolvimento do poder local nas temáticas relacionadas à gestão da violência urbana. Neste sentido, o estudo que apresentamos se mostra pertinente por se alinhar com a concepção da Universidade enquanto um espaço de produção de conhecimento que atente, também, para a realidade e demandas locais.

O que justifica o uso prioritário da primeira pessoa do plural no transcorrer do texto é o fato desta dissertação ser fruto do trabalho conjunto realizada pela autora e seu orientador, Dr. Paulo César Pontes Fraga; portanto, *nós* realizamos a pesquisa de mestrado aqui apresentada. Apesar da escolha por essa forma de escrita, os relatos das experiências vividas pela autora em campo foram descritas em primeira pessoa do singular, por ter sido esta etapa da pesquisa desenvolvida somente pela discente, embora sob constante orientação e supervisão do professor orientador.

Delineada a finalidade principal deste trabalho, podemos apontar, a seguir, os objetivos específicos almejados através desta pesquisa. Primeiramente, analisar quais são os argumentos teóricos centrais que sustentam a argumentação de que a participação do município na segurança pública é medida importante para gerenciamento da criminalidade. Em seguida, reconstruir e compreender as experiências vivenciadas na cidade de Juiz de Fora; e, por fim, contribuir de alguma maneira para as discussões sobre a temática no Brasil.

A dissertação foi dividida em duas partes: teórica e empírica, sendo apresentada em três capítulos. O primeiro capítulo é fruto de uma revisão bibliográfica em que buscamos a construção do caminho teórico que possibilite a compreensão do processo de inclusão do Município nos debates sobre a gestão da segurança pública. Nosso escopo será perceber quais

são os argumentos que se relacionam e buscam justificar a gestão da segurança pública também pela lógica municipal. Paralelamente, a proposta é identificarmos, nos discursos apresentados, elementos que reforcem a percepção de que o estímulo para que o Município tenha um olhar para a segurança é o resultado de uma nova estratégia, uma nova racionalidade, que norteia as construções dos discursos oficiais sobre segurança pública no Brasil. No segundo capítulo, nosso foco será a apresentação dos procedimentos metodológicos e métodos utilizados na pesquisa de campo realizada em Juiz de Fora. O terceiro e último capítulo será destinado à apresentação e análise dos dados coletados. A finalidade principal será, através das falas dos atores entrevistados e do material documental colhido, reconstruir e compreender os movimentos ocorridos na cidade, buscando ainda identificar os obstáculos percebidos pelos agentes para a efetiva gestão municipal da segurança pública.

1 A BUSCA DE UMA NOVA RACIONALIDADE PARA A GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. O MUNICÍPIO E SEU PAPEL NA SEGURANÇA PÚBLICA

Este capítulo objetiva a construção de um caminho teórico que possibilite compreender o processo de inclusão do Município nos debates sobre a gestão da segurança pública. A primeira preocupação foi mapear como o aumento da criminalidade ensejou a necessidade de repensar a gestão da segurança através de novas estratégias, que se utilizam do argumento de que a atuação dos gestores municipais é indispensável para o êxito dos resultados neste campo de atuação.

A potencialidade da ação do poder local – justamente por ser a cidade o *locus* da manifestação da violência –, bem como a capacidade de articulação do município com as demais instâncias envolvidas, dentre as quais a sociedade civil, passa a ser o discurso justificador da descentralização das políticas públicas na área de segurança que, historicamente, foram responsabilidade dos governos estaduais.

No entanto, o estímulo para que o Município atue no campo da segurança pública aparece dentro de um contexto que, norteado por condições políticas, sociais e legais, tornou possível o fortalecimento dos discursos da democracia, cidadania e descentralização em relação às políticas de segurança. Abordaremos, assim, os diversos paradigmas de Segurança Pública percebidos no Brasil para que, a partir desta análise histórica, possamos somar elementos para melhor compreender o presente.

A percepção de que o discurso da participação do município na segurança pública no Brasil não é deslocado da realidade internacional trouxe a necessidade de apresentar a experiência vivida em Bogotá, na Colômbia, que - por ser citada recorrentemente como um exemplo de que as políticas municipais de segurança podem ter impactos positivos sobre a diminuição da violência -, é considerada como um modelo na América Latina.

Apesar de reconhecermos que as ações locais de segurança implementadas em cada município dependerão de questões extremamente específicas, a serem analisadas de acordo com a necessidade de cada localidade, buscaremos apresentar alguns exemplos de ações que podem ser percebidas como políticas municipais de segurança pública.

Neste sentido, o percurso aqui seguido também trouxe a necessidade de enfrentarmos mais profundamente o debate sobre as Guardas Municipais no contexto brasileiro. Embora seja forçoso admitir que a instituição ainda tenha um papel secundário na área da segurança,

enfrentando conflitos para seu fortalecimento institucional - justificados, inclusive, pela sua trajetória histórica -, não podemos deixar de perceber a Guarda como um exemplo de política municipal de segurança pública. A importância do debate neste trabalho justifica-se pela necessidade de evitar – como o senso comum ainda o faz – conclusões tendentes a reduzir as discussões sobre a participação do Município na segurança pública à existência ou não de Guarda Municipal em uma determinada localidade.

Assim, buscaremos trazer elementos para perceber como o fomento para que o Município tenha um olhar para a segurança é o resultado de uma nova estratégia, uma nova racionalidade que, ao nortear as construções dos discursos oficiais sobre segurança pública no Brasil, relaciona-se diretamente com a questão de como se governar, como ser governado, como fazer para ser o melhor governante possível. Uma questão de governamentalidade, portanto. Desta forma, a governamentalidade, que terá como princípio o fortalecimento do próprio Estado, irá se desenvolver como a razão no Estado moderno.

Embora não seja o objetivo de nossa pesquisa, apresentaremos sucintamente alguns aspectos sobre o que entendemos ser uma outra forma de apresentação do debate, pautada na possibilidade da criação de instituições policiais em âmbito municipal. O debate sobre a municipalização da segurança pública, como é conhecido, ladeia as discussões pela desmilitarização da polícia, cujo fundamento principal é o inconformismo com os atos de violência e arbitrariedade praticados pela Polícia Militar.

Buscaremos, através das discussões dos temas apresentados, trazer elementos para a compreensão de como ocorreria a gestão governamental da segurança pública também pela lógica municipal dentro do atual contexto brasileiro. Tal análise teórica nos permitirá explorar melhor o campo, a fim de perceber como a questão está sendo compreendida na cidade de Juiz de Fora/MG.

1.1. Os debates sobre o aumento da criminalidade pós década de 80

Quando o povo unido comemorava as pequenas conquistas da democracia no início dos anos 80, não poderia imaginar que outros problemas por vir seriam tão mais difíceis e ardilosos a ponto de confundir-lo e desuni-lo nas décadas seguintes (ZALUAR, 1998, p. 246).

No Brasil, principalmente nas décadas de 80 e 90, as discussões sobre o aumento da criminalidade se acentuaram. Tal inquietação, entretanto, ocorreu concomitantemente a um entusiasmado e intenso debate acerca do processo de redemocratização. Após um longo período de autoritarismo, ressurgia a sensação de que tínhamos a presença efetiva de condições sociais e institucionais que viabilizassem aos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, como corolário, nos mais diversos aspectos da vida social.

A temática da segurança pública passa a integrar as agendas social e política brasileiras, passando a fazer parte das conversas cotidianas nas casas, nas ruas e no comércio, bem como em todos os canais de televisão e rádio. A priori, tal fato pode ser relacionado ao considerável aumento da criminalidade nos centros urbanos.

Em 1991, as estatísticas do Ministério da Saúde apontavam que, entre os 20 e 39 anos, morriam 12,5 homens para cada mulher no Brasil. (ZALUAR, 1998, p. 250). Segundo a Organização Panamericana de Saúde (Paho), o Brasil, entre 1996 e 1999, atribuiu 35,6% das suas mortes externas a homicídios, percentagem bem significativa em comparação aos outros países do continente americano pesquisados. Em relação à vitimização juvenil, de acordo com a mesma pesquisa, o Brasil ocupou o primeiro lugar em mortes por homicídios de jovens entre 15 a 24 anos. Segundo o Mapa da Violência de 2013, em um período de 30 (trinta) anos, observamos um aumento percentual de 414% de óbitos em virtude de agressões por arma de fogo entre os jovens de 15 a 29 anos no Brasil. Dentro desta faixa, em 1980 o SIM – Subsistema de Informação sobre Mortalidade – contabilizou 4.415 óbitos, contra 22.694 em 2010 (WAISELFISZ, 2013). O Mapa da Violência 2014 também traz dados preocupantes. De 1980 a 2011, tivemos, no Brasil, 1.145.908 mortes por homicídios. Em 1980, foram 13.910 mortes por esta causa. Ao comparar esse índice ao número de 52.198 homicídios em 2011, a variação foi de 275,3%.

O mapa aponta para o fato de que as mortes por homicídio superaram as causadas por acidentes de transporte que, historicamente, sempre foram maiores. Em 1980, as mortes no trânsito foram 46,4% maiores que os homicídios, diferencial que, em 1996, elevou-se para 47,3%. A partir de 1990, o diferencial de crescimento entre ambas fez com que os homicídios ultrapassassem os óbitos em acidentes de transporte. Assim, em 2000, este diferencial passa para 52,7% favorável aos homicídios. Tal situação destoa do contexto internacional, visto que países onde as taxas de homicídio são superiores às taxas de morte por acidentes de transporte constituem exceção. Efetivamente, dos 67 países analisados, só em nove (13% do total) acontece maior número proporcional de homicídios (WAISELFISZ, 2014).

A partir da década de 90, a violência e suas consequências passam a ser objeto de reflexão por outras áreas do saber, dentre as quais a saúde pública, devido à mudança do perfil epidemiológico dos óbitos. Minayo e Souza (1993) afirmam que as “doenças de desenvolvimento”, que assumiram o papel principal dentre as causas de mortalidade na década de 80, perderam sua centralidade, especialmente em virtude dos acidentes de trânsito e homicídios, estes últimos vitimando, sobretudo, a população jovem.

Tal como numa epidemia, todos são afetados pela fonte comum de uma estrutura social desigual e injusta, que alimenta e mantém ativos os focos específicos de violência, os quais se expressam nas relações domésticas, de gênero, de classe e no interior das instituições (MINAYO, SOUZA, 1993, p.65-66).

No Brasil, foram contabilizados, no período de 2008 a 2011, um total de 206.005 vítimas de homicídios, número bem superior quando comparado aos números dos 12 (doze) maiores conflitos armados acontecidos no mundo entre 2004 e 2007. Esse número de homicídios resulta quase idêntico ao total de mortes diretas nos 62 (sessenta e dois) conflitos armados desse período: 208.349 óbitos. Tal dado traz a percepção de que o Brasil, mesmo sendo um país sem disputas territoriais, movimentos emancipatórios, guerras civis, enfrentamentos religiosos, raciais ou étnicos, conflitos de fronteira ou atos terroristas, mantém belicosos números de homicídios (WASELFSZ, 2014).

O argumento de que o fato do Brasil ser populoso e de grande extensão territorial também não é capaz de justificar a taxa de 27,4 homicídios por 100 mil habitantes. Segundo a pesquisa mencionada, tal número supera largamente os índices dos doze países mais populosos do mundo, somente se aproximando do México - que teve uma taxa de 22,1 homicídios por 100 mil habitantes.

Com a taxa de 27,4% de homicídios por 100 mil habitantes, comparativamente, o país ocupa a sétima posição no conjunto dos 95 países mais violentos do mundo, segundo dados fornecidos pela OMS e analisados nos períodos compreendidos entre 2007 e 2011. Por fim, comparando os patamares brasileiros aos de outros países tidos como civilizados, as conclusões apresentadas por Waiselfisz (2014) são de que taxa brasileira de 27,4 homicídios por 100 mil habitantes é: 274 vezes maior que as da Inglaterra e Gales ou Omã; 137 vezes maior que as do Egito ou Marrocos; 91 vezes maior que as do Reino Unido ou Japão. Já nossa taxa de 54,5 homicídios por 100 mil jovens de 15 a 29 anos resulta: 545 vezes superior às taxas de Hong Kong; 273 vezes superior às da Inglaterra ou Japão; 137 vezes superior às da Alemanha ou Áustria.

Através dos dados comparativos trazidos pelo Mapa da Violência 2014, Walselisz (2014) aponta para algumas características da violência no Brasil. Os processos de disseminação e interiorização teriam causado o deslocamento da violência de municípios de grande porte – acima de 100 mil habitantes – para municípios de pequeno e médio porte. Até o ano de 2000, os municípios onde se concentrou o maior crescimento foram os de 100 mil habitantes ou mais. Os municípios de menor tamanho também cresceram, porém em menor escala. Os fatores impulsores da mudança – deslocamento da criminalidade das grandes cidades para as de pequeno e médio porte – poderiam ser assim apresentados: Fatores expulsivos: 1) Estagnação econômica nas grandes capitais e regiões metropolitanas tradicionais, com a concomitante reversão dos fluxos migratórios para o local de origem ou para novos polos; 2) Investimentos na segurança e consequente melhoria da eficiência repressiva dos aparelhos de segurança. Fatores atrativos: 1) surgimento de novos polos de crescimento no interior de diversos estados, atrativos de investimentos, de população e também de criminalidade e violência; 2) melhoria da situação econômica de estados fora dos eixos tradicionais; 3) deficiências e insuficiências do aparelho de segurança em áreas de baixos níveis de violência: escassa experiência e baixa eficiência repressiva. Esse deslocamento seria responsável não somente pela disseminação da violência homicida ao longo do território nacional como também por uma nova configuração do crime. Locais até então considerados tranquilos e pouco violentos hoje sofrem com a escalada da violência. Os dados sinalizam para uma nova geografia do crime, a ensejar do poder público inovações estratégicas para o seu enfrentamento.

A pesquisa realizada pelo *DataFolha* entre 1996 e 2000, citada por Adorno (2003), clarificou a crescente preocupação da população com a temática da segurança pública. A opinião pública passa a ser percebida como grande fator de pressão política, sempre reclamando maior presença do governo federal na resolução de problemas relacionados à aplicação da lei e da ordem. A relação entre aumento de criminalidade e medidas repressivas passa a ser publicizada, sendo que as segundas aparecem como solução salvadora para a primeira. A impossibilidade estatal de dar vazão a toda demanda punitiva solidifica o discurso da ineficácia e incompetência, voltando a sugerir mais repressão, justamente para sanar a "ineficiência" anterior.

Nos dizeres de Adorno,

A obsessão punitiva de nossa sociedade contemporânea, materializada nas chamadas “demandas por ordem social”, explica-se justamente pelo modo de funcionamento da sociedade de risco, que edifica toda uma imensa e resistente superestrutura de

prevenção e segurança (através da proliferação das sociedades de seguro e dos mecanismos de vigilância privada) para fazer face aos medos, perigos e ameaças que tornam a vida humana, social e intersubjetiva, absolutamente incerta (ADORNO, 1998, p. 42).

Adorno (2003; 2008) relaciona medo e criminalidade ao traçar o distanciamento existente entre o sentimento subjetivo de insegurança e o risco objetivo, mostrando que a dramatização da violência urbana está a dizer algo além do próprio medo. Nesse aspecto, acrescenta o autor que, embora as pesquisas fossem reflexo também de um aumento da criminalidade e da violência, parte da mídia eletrônica contribuiu para fomentar os sentimentos coletivos de medo, através de seus relatos cotidianos espetaculares. A relação entre mídia e sensação de insegurança também é apresentada por Zaluar (1998, p. 247). O espaço conquistado pela violência na mídia, nos últimos anos, não fugiu às ambivalências que caracterizam os meios de comunicação hoje existentes. A fetichização das notícias sobre violência traz a informação para o limiar da vulgaridade, distorcendo-a, mais que esclarecendo. As notícias sobre o tema despertam grande interesse no público, sendo que os lucros gerados por elas serão diretamente proporcionais ao seu sensacionalismo. Assim, os veículos de informação – que representam um discurso de seriedade e verdade para grande parte da população – encobrem, através do discurso da violência, “qualquer acontecimento ou problema visto como socialmente ruim ou ideologicamente condenável, resultando disso a confusão com a desigualdade social, a miséria e outros fenômenos” (ZALUAR, 1998, p. 247). A autora aponta, ainda, para o caráter ideológico dos discursos midiáticos sobre crime e violência, que passam a ser um artifício para se pensar sobre o “outro”. “O adjetivo “violento” é utilizado sistematicamente para caracterizar o “outro”, o que não pertence ao seu estado, cidade, raça, etnia, classe social, bairro, família ou grupo.” (ZALUAR, 1998, p. 249). Desta forma, o pensamento da autora confirma a percepção de que o crime no Brasil aumentou significativamente a partir dos anos 80, sendo que a mídia acaba por reforçar a sensação de medo nas populações das grandes cidades. Pode-se traçar, ainda, uma relação entre as altas taxas de criminalidade e o impacto causado pelo processo de modernização no país. (SILVA, 2011).

Garland (2008), ao proceder a uma análise das alterações ocorridas a partir dos anos 1970 nos Estados Unidos e no Reino Unido, acena para a relação entre a expansão da criminalidade e os impactos da modernidade tardia. O espaço social tornou-se mais anônimo, menos supervisionado, fatores estes agravados pelo *boom* do consumo, que colocou em circulação bens de alto valor, de forma a aumentar as oportunidades para o crime, além de

ocorrerem maior mobilidade de pessoas e menor controle. O individualismo, o fim da definição do ser humano como um ser social e o desfazimento das instituições historicamente aceitas geram, nos dizeres de David Garland (2008, p.192), o afrouxamento dos laços de solidariedade entre os grupos. Neste sentido, reconhece o autor que o processo da pós-modernidade gerou distensão social e afrouxamento dos controles orgânicos, produzindo uma sociedade mais vulnerável, aberta, permeável e capaz de gerar mais oportunidades para a vida criminal. O déficit de controle e a maior tolerância penal têm como consequência a sensação de anomia e insegurança.

Os eixos de transformações apontados por Garland são fixados em prismas econômicos, sociais, culturais e políticos e podem ser resumidos da seguinte forma: a) dinâmica da produção capitalista e das trocas mercantis e os correspondentes avanços tecnológicos; b) reestruturação da família; c) mudanças na ecologia social das cidades e dos subúrbios; d) ascensão da mídia; f) democratização da vida cultural e social.

Esta correlação entre mudanças sociais da pós-modernidade e elevadas taxas de criminalidade não foi mera coincidência. A explicação mais provável para o rápido e constante aumento, em âmbito nacional, é de natureza social estrutural, apontando para parâmetros comuns ao desenvolvimento social. Apesar de consideráveis variações de lugar para lugar, em vários tipos de crimes, e apesar do impacto de diferentes regimes de controle social e legal, as evidências sugerem fortemente um liame causal entre a chegada da pós-modernidade e a crescente suscetibilidade da sociedade do crime. (GARLAND, 2008, p.203).

De acordo com Garland (2008, p.203), o impacto da pós-modernidade sobre o número de crimes foi multidimensional, tendo repercutido em quatro pontos principais: maiores oportunidades para a prática de crimes; controles situacionais reduzidos; aumento da população em situação de risco e redução da eficácia dos controles sociais e individuais, como consequência das mudanças na ecologia social e nas normas culturais.

No livro “A Cultura do Controle”, David Garland analisa as dinâmicas das mudanças na pós-modernidade no século XX (2008, p.184/201), correlacionando tais alterações sociais com o aumento da criminalidade, bem como com a criação de uma cultura do controle, responsável pela erosão do discurso “lei de ordem”. Embora tenha como objeto de pesquisa prioritariamente as sociedades britânica e norte-americana, o autor aponta alguns eixos de transformações da contemporaneidade que, fixados em prismas econômicos, sociais, culturais e políticos, evidenciam uma nova configuração às respostas ao crime. O argumento central do livro auxilia na compreensão da obsessão securitária da modernidade e sua relação com as novas formas de respostas ao crime.

Apesar da especificidade do campo escolhido pelo autor, Nascimento (2008), quando da apresentação à edição brasileira, nos aponta o porquê da leitura da obra auxiliar na análise da realidade brasileira e latino-americana.

O motivo fundamental que recomenda a leitura da presente obra é que a análise da realidade britânica e, sobretudo, norte-americana constitui, de certa forma e em certa medida, a análise da realidade brasileira e latino-americana. Quem almeja entender por que o Brasil possui cada vez mais pessoas presas encontrará no exemplo dos EUA, o país que proporcionalmente mais encarcerou seres humanos no planeta, similitudes perturbadoras. Que quiser entender por que os meios de comunicação têm, com o passar do tempo, dedicado atenção crescente à questão criminal, perceberá que estamos percorrendo um caminho já trilhado antes. Quem já se deu conta da segmentação do espaço público e, dentro desta, da segregação de certos grupos, identificará as raízes deste processo urbano em aceleração nas práticas e ideologias atualmente vigentes nos EUA, na Grã-Bretanha e em outras democracias ocidentais. Quem, por fim, buscar entender os motivos para o assustador número de pessoas mortas em razão do crime ou de sua repressão, descobrirá que a semente do genocídio atualmente em curso nos centros urbanos brasileiros foi primeiramente plantada nos guetos das duas potências mundiais acima referidas – com absoluto protagonismo dos EUA, cuja “guerra contra as drogas” se encarrega de avultar suas estatísticas neste setor. (NASCIMENTO, 2008, p. 08).

Frey e Czajkowski (2005) apontam para as escassas informações produzidas e divulgadas no campo da segurança pública durante o período ditatorial. A percepção do governo de que violência urbana tinha ligação direta com a segurança nacional inviabilizava o compartilhamento da discussão com a sociedade civil. Afirmam os autores que os estudos voltados à compreensão da segurança pública nos centros urbanos somente ganharam certo fôlego após o fim dos governos militares. Tal percepção auxilia a construir argumentos tendentes a refutar uma construção simplista que relacione violência e democracia, notadamente aqueles que sinalizem que o processo de deterioração progressiva e intensa da ordem pública nos centros urbanos desde 1980 acompanhou a consolidação das instituições democráticas.

Segundo Carvalho (1995), existe uma grande parte da literatura produzida sobre a violência urbana brasileira que privilegia a criminalidade em suas conexões com o processo de modernização do País.

Segundo essas análises, a escalada da pobreza e os níveis de desigualdade que resultaram do descaso do Estado em implementar políticas distributivas mais progressivas ao longo do período de crescimento econômico seriam fatores responsáveis pela ampliação das taxas de conflito no Brasil. Por extensão, nossas grandes cidades estariam condenadas a viver sob o signo da violência, uma vez que contradições do modelo de modernização excludente têm gerado, ali, seus piores efeitos, tornando-se cenários de uma crise social permanente. Proliferaram, então, sob esse enfoque, os estudos sociológicos que, desde meados dos anos 70, procuram analisar o crescimento da criminalidade violenta em cidades tão diferentes quanto as do Rio de Janeiro, Belo Horizonte ou São Paulo. (CARVALHO, 1995, p. 55).

Corroborando a percepção trazida por Carvalho (1995), é a análise de Zaluar (1998) que afirma:

O crime violento tornou-se cada vez mais inequivocamente parte de processos globais econômicos e socioculturais, sem que isso trouxesse mudanças em políticas de segurança, prevenção e tratamento nas práticas sociais mais associadas à violência (...). Os efeitos acumulados de desconhecimento e da falta de políticas estratégicas de segurança redundaram no reforço do medo e dos preconceitos com os patos sociais que carregam. (ZALUAR, 1998, p. 248/249).

Seja real ou percebido, o aumento da criminalidade nas ruas tem consequências nos planos simbólico, econômico e político, sendo uma das preocupações centrais das populações metropolitanas brasileiras. As cidades contemporâneas não conseguiram cumprir a utopia liberal de liberdade e paz, perdendo civilidade, segurança, tato e confiança – velhas virtudes cívicas. As ameaças à segurança quebram o equilíbrio das tensões em que se monta a paz social, vindo a alimentar ciclos viciosos de violência.

As cidades, hoje, têm suas imagens tomadas pela deteriorização da qualidade da vida urbana, em que o temor da vitimização, tanto quanto a experiência direta dela, desmonta os operadores simbólicos com os quais se praticam os jogos sociais (...). Nos anos 90, a generalização de imagens da cidade como um ambiente violento e os sentimentos de medo e insegurança dela decorrentes passaram a fazer parte do cotidiano dos seus moradores (ZALUAR, 1998, p. 252).

Nesse contexto, novos formatos organizacionais e institucionais surgem imbuídos de uma nova concepção de segurança pública. O discurso de ampliação do papel do município na área de segurança pública é potencializado pelo agravamento do quadro e decorre de um desconforto da sociedade com a tradição do imobilismo municipal, que passa a ser percebido como má gestão dos problemas locais. Em um contexto em que as delimitações constitucionais e o discurso da ausência de responsabilidade deixam de satisfazer o eleitorado, a segurança pública entra na agenda municipal.

Segundo Soares (2005, p.28), “Os eleitores não querem mais saber se o problema é federal, estadual ou municipal. Querem soluções. Desejam optar entre propostas viáveis, práticas e urgentes”. Tal análise se alinha com a percepção de Barreira (2004), para quem

os problemas ligados à área da segurança pública são politizados à medida que a legitimidade dos governos é predominantemente determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível paz pública. Em outras palavras, a “presença” ou a “ausência” do governo são avaliadas e mensuradas, no imaginário da população, pela capacidade de manter a ordem e a segurança pública. (BARREIRA, 2004, p. 77).

No plano político, o aumento da criminalidade demanda do poder público novas formas de pensar a segurança pública, focadas em estratégias que consigam manter a confiança e o poder das instituições.

1.2. Paradigmas de Segurança no Brasil: da defesa do Estado à Segurança Cidadã. Para compreensão do presente, um retorno ao passado.

O objetivo não é pensar historicamente o passado, mas sim, através da história, repensar o presente. (Garland, 2008).

Até o momento, buscamos demonstrar como as discussões atuais sobre a efetividade das políticas de segurança pública podem ser percebidas como decorrência do aumento da percepção de insegurança e dos índices de criminalidade nas últimas décadas. No entanto, Freire (2009) nos diz que a melhor compreensão da dinâmica atual da violência e as alternativas públicas disponíveis para seu enfrentamento perpassam pela reflexão sobre o histórico das políticas de segurança no país. As diversas formas de atuação e configuração percebidas em determinado local e período se relacionam diretamente aos conceitos e paradigmas que atuam como base para a formulação das políticas públicas de segurança.

Desta forma, a busca pelo conhecimento das condições históricas passa a ser o método segundo o qual se pode perceber como as políticas de segurança pública adquiriram suas características atuais, a clamar, inclusive, pela inserção do Município no debate. Ladeando a metodologia utilizada por Garland (2008) para explicar como as respostas criminológicas assumiram as feições contemporâneas - o que ele chama de “Cultura do Controle” - a orientação da busca histórica estará focada mais por uma preocupação crítica de entender o presente do que por uma preocupação histórica de entender o passado. “O objetivo não é pensar historicamente o passado, mas sim, através da história, repensar o presente” (GARLAND, 2008, p. 43).

A existência de distintos paradigmas que determinaram as formulações de políticas públicas de segurança no Brasil é sinalizada por Freire (2009). Segundo a autora, a existência de visões de mundo compartilhadas, em determinados períodos, influenciam a forma de pensar de determinado grupo e, conseqüentemente, a produção científica e a formulação de políticas públicas. A identificação destes paradigmas é importante “para melhor conhecer os

objetivos dos formuladores de políticas e os resultados que estas podem trazer para a sociedade”. (FREIRE, 2009, p. 49).

De acordo com seus objetivos e estratégias, a autora apresenta três paradigmas na área da segurança, a partir de um recorte temporal das últimas cinco décadas. Esta forma de sistematização influenciou a atuação estatal e a percepção da sociedade sobre o tema no período mencionado. Os paradigmas identificados como Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã, a seguir apresentados, são essenciais para a compreensão dos discursos oficiais sobre segurança pública no Brasil e, conseqüentemente, para melhor perceber os elementos centrais da discussão sobre a participação do Município na Segurança Pública.

Indicando o último período ditatorial vivenciado no Brasil como marco temporal, Freire (2009) apresenta três paradigmas de Segurança Pública, identificáveis ao longo de nossa história. Por “paradigma”, a autora entende o conjunto de visões de mundo compartilhadas que influenciam a formulação de políticas públicas e a produção científica de determinada época.

O paradigma de “Segurança Nacional” relaciona-se diretamente à existência do período de Ditadura Militar percebido no Brasil de 1964 a 1985. Dentro desta perspectiva, as ações da área da segurança eram direcionadas para as defesas do Estado, da ordem política e social. Após a tomada do poder pelas forças armadas, o País vivenciou um período caracterizado pela supressão de direitos constitucionais – censura, perseguição política e repressão – destinado a impedir qualquer manifestação contrária à ordem política vigente. A supremacia inquestionável do interesse nacional – ditado por uma elite no poder – era, segundo Freire (2009), a lógica que fundamentava o uso da força para a preservação da ordem.

A política de segurança do período de exceção, fundamentada na “Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento” – formulada pela Escola Superior de Guerra –, justificou a criação de órgãos repressivos, como o Serviço Nacional de Informação (SNI) e órgãos de informação das forças armadas. Dentro deste contexto, fortemente associado aos preceitos da primeira Constituição promulgada pelo regime militar em 1967, bem como pela emenda constitucional de 1969, as forças armadas ganham destaque como essenciais à execução da política de segurança nacional. “As Forças Nacionais, nesse contexto, emergiram como intérpretes da vontade nacional.” (FREIRE, 2009, p. 51).

O rótulo de “inimigo interno” é um fator importante para o fortalecimento do regime, e todo cidadão que pudesse atentar contra a vontade nacional passa a ser suspeito. A prioridade

inicial dada ao inimigo externo – o comunismo – começa a ser direcionada para qualquer indivíduo contrário à ordem vigente. O discurso do inimigo – ameaça constante à segurança do Estado e interesses nacionais e coletivos – torna-se justificativa para o recrudescimento das estratégias bélicas de controle social, que visam o fortalecimento e manutenção dos interesses dos que estão no poder.

No período ditatorial, cria-se um novo criminoso, o revolucionário, que demanda pesados investimentos direcionados à formulação de uma “nova polícia” capaz de imobilizá-lo. A criação de um “novo criminoso” pode ser percebida como uma forma de gerir ilegalidades para satisfazer os anseios de um determinado momento político. A instrumentalização da delinquência – ilegalidade dominada – é um agente para a ilegalidade dos grupos dominantes (FOUCAULT, 2010). A utilização política dos delinquentes, sob a forma de “inimigos do Estado” é um instrumento para a ilegalidade que o próprio exercício do poder atrai para si. Segundo Foucault (2010), enquanto a oposição jurídica ocorre entre a legalidade e práticas ilegais, a oposição estratégica ocorre entre ilegalidades e delinquência. O processo de constituição de delinquência-objeto – ilegalidade isolada e fechada – não teria sido possível sem o desenvolvimento dos controles policiais.

Assim, uma atuação do Estado incisivamente repressiva, por meio das forças armadas, alinha-se com um conceito de “Segurança Nacional” definido como “a habilidade de um Estado em garantir, em determinada época, a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais, apesar dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais”. (FREIRE, 2009, p.51).

Conceitualmente, o paradigma “Segurança Nacional” foi superado por uma nova ordem constitucional que se dizia mais apta a assegurar e proteger os direitos e garantias individuais. A Constituição Federal de 1988 rompe formalmente com o regime autoritário até então vigente e, ao menos retoricamente, reconhece no cidadão a centralidade das preocupações do Estado. É um diploma normativo fortemente influenciado pelo discurso da universalização dos direitos humanos que, ao se fortalecer no plano internacional através da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em 1948, passou a influenciar políticas governamentais no Brasil, após a década de 1990 (MESQUITA, 2009).

Apesar do reconhecimento de que, no plano conceitual, a doutrina da “Segurança Nacional” foi superada pela nova Constituição, recorrentes são os estudos que apontam para uma superação apenas formal deste paradigma. Tal fato estaria relacionado à manutenção das estruturas autoritárias das instituições policiais que, no paradigma da “Segurança Pública”, são atores centrais dentro do campo. Segundo Kruchin (2013),

Para Choukr (2004, p. 3), “a superação formal do regime militar brasileiro transformou muito pouco a essência e o funcionamento das estruturas policiais (...) a Constituição Federal abrigou todas as estruturas policiais já existentes”. Outro autor que tratou do tema foi Jorge Zaverucha, (2008, p. 142) que afirma que a justiça de transição produziu um “híbrido constitucional”, caracterizado por uma democracia baseada no voto, mas que mantém enclaves autoritários. (KRUCHIN, 2013, p. 42).

Segundo Carvalho e Silva (2011), o processo de democratização do Estado, após duas décadas de ditadura militar, em pouco conseguiu modificar o Estado penalizador, fundado na instituição da criminalização. Teoricamente, tem-se um Estado democrático, porém, no plano prático, ainda se vive em um Estado autoritário, principalmente nas questões relacionadas à segurança pública. Segundo Adorno,

No Brasil, a reconstrução da sociedade e do Estado democráticos, após 20 anos do regime autoritário, não foi suficientemente profunda para conter o arbítrio das agências responsáveis pelo controle da ordem pública. Não obstante as mudanças dos padrões emergentes de criminalidade urbana violenta, as políticas de segurança e justiça criminal, formuladas e implementadas pelos governos democráticos, não se diferenciam grosso modo daquelas adotadas pelo regime autoritário. A despeito dos avanços e conquistas nos últimos anos, traços do passado autoritário revelam-se resistentes às mudanças em direção ao Estado democrático de Direito. (ADORNO, 1996, apud CARVALHO e SILVA, 2011, p. 61),

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter marcado a institucionalização do processo de transição para a democracia, em que os órgãos responsáveis pela manutenção da ordem pública passam a ter a necessidade de atuar de acordo com princípios democráticos, Carvalho e Silva (2011) afirmam que os resquícios do período ditatorial permanecem encravados nas práticas policiais e, desta forma, podem ser obstáculos para a institucionalização de um novo arcabouço organizacional e administrativo dos órgãos incumbidos da segurança no país. O autoritarismo e o centralismo das instituições policiais são recorrentemente citados como empecilhos à efetivação de um novo paradigma de segurança pública.

Em que pese o fortalecimento do autoritarismo das instituições policiais durante o período ditatorial, Coutinho (1979), ao analisar o período vivido no Brasil, afirmou que o regime de exceção então vigente era apenas a expressão – extrema e radicalizada – de uma tendência dominante na história brasileira. O reconhecimento do caráter elitista e autoritário que assinalou toda a evolução política, econômica e cultural do Brasil, mesmo em seus breves períodos “democráticos”, seria essencial para a compreensão dos enclaves autoritários percebidos em nossa sociedade. Desta forma, alguns apontamentos históricos sobre as

instituições policiais no Brasil – as quais sempre tiveram um papel central nos debates sobre a segurança pública – visam auxiliar no entendimento dos fenômenos ocorridos atualmente.

A força policial, enquanto artefato do Estado Moderno, data dos fins do século XVIII e início do século XIX na Europa. No Brasil, a criação de uma polícia profissional e uniformizada, primeiramente no Rio de Janeiro e depois nas capitais provinciais, foi essencial para a transição gradativa do Brasil colônia ao Brasil Nação. Holloway (1997) afirma que a criação da Intendência Geral da Polícia em 1808, bem como o Código Criminal de 1830, foi um marco de superação do regime colonial, direcionando o Brasil rumo à autonomia.

A Intendência Geral da Polícia da Corte, que tinha por base o modelo francês introduzido em 1760, foi criada com a transferência da família real para o Brasil. Visava manter a ordem pública, vigiar a população, investigar crimes e capturar criminosos. A criação de uma força policial de tempo integral, organizada militarmente e com ampla autoridade para manter e perseguir criminosos, também foi fruto da vinda da família real. A Guarda Real, criada em 1809, cuja autoridade emanava do monarca, mostrava sua ambiguidade na própria forma de seu financiamento, o qual era obtido através de taxas, empréstimos privados e subvenções dos comerciantes locais e proprietários de terras. O sistema de açoites, que evidenciava a interdependência das relações entre polícia, senhores e escravos, passou a ser também importante engrenagem para a subsistência do sistema, após a extinção dos capitães-do-mato.

A contradição imanente advinda do laço de reciprocidade entre a fonte da autoridade do Estado e a elite econômica é apontada por Holloway (1997) como um dos exemplos das relações mais gerais que explicam parte do conservadorismo das instituições políticas do Brasil e do Estado. As instituições policiais estabelecidas no Rio de Janeiro após 1808, com a eliminação dos capitães-do-mato, assumiram a tarefa antes realizada por eles de apreensão dos escravos fugitivos, atividade esta que se tornou a principal categoria específica da atividade policial. A modernização do sistema de caça aos escravos fugitivos deu maior eficiência à solução do problema e o colocou sob o controle do Estado, fortalecendo a percepção do Estado como único detentor do monopólio legítimo da força.

Com a eliminação dos capitães-do-mato na década de 1820, o controle da população escrava urbana passou a ser cada vez mais compartilhado pelos senhores e o Estado. Na década de 1820, as autoridades policiais continuavam a aplicar o açoite corretivo a pedido dos senhores de escravos, cobrando uma taxa mínima de 160 réis por centenas de golpes, mais 40 réis por dia para cobrir os custos de subsistência, sem fazer perguntas sob o suposto delito. O serviço de açoite deixa de ser apenas um serviço disciplinar prestado pelo Estado, mas indispensável à própria manutenção do sistema, em um contexto, como o do Rio de Janeiro, em que a escravidão, no século XIX, é tão importante para as relações econômicas e a estrutura de classes da

sociedade brasileira. O sistema de açoites evidencia claramente o relevo do papel do Estado como instrumento da classe dominante, atendendo as necessidades de controlar, por meio da violência física, os que forneciam a força muscular de que dependia a economia (HOLLOWAY, 1997, p. 64).

Os membros da Guarda Real do Rio de Janeiro, que tinham por finalidade manter a tranquilidade pública e outras obrigações de ordem civil, eram comandados por Paulo Fernandes Vianna, intendente da Guarda, que utilizava seus amplos poderes para financiar a instituição. A Guarda passou a perseguir vadios e ociosos – geralmente escravos – que eram encontrados nos arredores da cidade enquanto confraternizavam, bebiam e dançavam.

A meta era reprimir e subjugar, manter um nível aceitável de ordem e tranquilidade que possibilitasse o funcionamento da cidade no interesse da classe que elaborou as regras e criou a polícia para fazê-las cumprir. Tudo o que a guarda real desejava, já no seu nascedouro, era infundir o terror nos corações ociosos, vadios e escravos recalcitrantes (HOLLOWAY, p.50).

A guarda, que estabeleceu padrões característicos de força policial, era composta por praças oriundos das classes sociais mais baixas, originalmente alvo da repressão policial. Seus hábitos expressavam a violência e truculência de uma sociedade escravocrata em geral. A organização militar da instituição permitia que sua força coercitiva fosse controlada pela disciplina, canalizada pela hierarquia e dirigida para alvos específicos, tidos como inimigos. Os inimigos da polícia do Rio de Janeiro, segundo Holloway (1997), eram os que violavam as regras de comportamento impostas por uma elite política que criou a polícia e dirigia sua ação. O uso de conceitos militares para entender a polícia do Rio de Janeiro permite compreender a concepção da instituição, bem como seu funcionamento. A polícia era um exército permanente que travava uma guerra social contra os adversários que ocupavam o espaço a seu redor.

O contato com o inimigo adivinha de ações guerrilheiras dos bandos de capoeira, de atos subversivos como fugir ao controle de seu dono e recusar-se a trabalhar, e de uma infinidade de pequenas violações individuais, que iam do pequeno furto ao atrevimento de ficar na rua após o toque de recolher (...). Pode-se ver esse exército de concentração de força como defensivo, visando proteger as pessoas que fizeram as regras, possuíam propriedades e controlavam instituições públicas que precisavam ser defendidas. Mas também se pode vê-lo como ofensivo, visando a controlar o território social e geográfico – o espaço público da cidade – subjugando os escravos e reprimindo as classes inferiores livres pela intimidação, exclusão ou subordinação, conforme as circunstâncias exigissem”. (HOLLOWAY, p. 50-51).

A coerção e sujeição se faziam necessárias para alcançar o nível de ordem e tranquilidade que os criadores das leis e polícia almejavam. Os atos de insubordinação dos escravos e classes inferiores eram enfrentados por um novo aparato policial, concebido para

reprimir comportamentos inaceitáveis pelos detentores de poder. Percebemos, assim, que desde a época do Brasil colônia, o autoritarismo, a truculência e o padrão oligárquico já se encontravam presentes nas instituições incumbidas de prestarem “segurança pública”, modelo esse que se disseminou ao longo da história.

Transformar escravos e classes inferiores em delinquentes passa a ser uma forma de controle social. Segundo Foucault (2010), em sua obra *Vigiar e Punir*, através do “combate” à ilegalidade, reforça-se o próprio poder do Estado.

Mas a vigilância também de meios e de grupos considerados como perigosos pelos espias ou indicadores, que são quase todos antigos delinquentes, controlados como tais pela polícia: a delinquência, objeto entre outros da vigilância policial, é um dos instrumentos privilegiados dessa mesma vigilância (FOUCAULT, 2010, p. 266).

No Brasil Império, podemos observar uma maior estruturação das polícias brasileiras. A Guarda Nacional do Império foi criada em 1831, sendo que seu efetivo era formado somente por cidadãos eleitores. Tal restrição, somada ao caráter censitário do direito de voto previsto na Constituição Imperial de 1824, pode auxiliar na compreensão, segundo Mariano (2004), do padrão oligárquico e autoritário da corporação policial brasileira. Os não-eleitores, maioria na população, eram os excluídos contra os quais se daria a ação do aparelho repressor.

A Constituição de 1824, outorgada por Dom Pedro I, apresenta-se historicamente como o primeiro texto legal estruturante de um Brasil independente. Vigendo durante todo o período do Império, instituiu a Monarquia Constitucional e o Estado Unitário, concentrando rigorosamente toda a autoridade política na capital. O Poder Moderador, personificado na mão de um Imperador sagrado, inviolável e totalmente irresponsável pelos seus atos, é a chave da organização política do Estado. Apesar da formação de uma Assembleia Constituinte em 1822, Dom Pedro I, apoiado pelas forças militares, a dissolveu e promoveu a prisão de vários legisladores. Ao justificar as prisões, Dom Pedro I (apud VILLA, 2011, p.09), afirmou: “As prisões agora feitas serão pelos inimigos do Estado consideradas despóticas. Não são. Vós vedes que são medidas das polícias próprias para evitar a anarquia e poupar as vidas desses desgraçados, para que possam gozar ainda tranquilamente dela e nós de sossego”. Assim, não há como desvincular o autoritarismo e centralização do poder político da ação da Guarda Nacional, que passa a ser instrumento para manutenção dos poderes do Imperador.

A Constituição de 1891 consolidou a República e, ao instituir a forma federativa de Estado, permitiu a centralização do sistema de segurança pública nos estados federados,

antigas províncias. No entanto, a lógica autoritária da segurança no país não conseguiu ser rompida, inclusive porque não houve uma desvinculação entre Forças Armadas e Forças Policiais. Nesse sentido, é ilustrativa a seguinte citação:

Em março de 1906, chegou à capital de São Paulo a Missão Francesa, chefiada pelo coronel Paul Balagny, solicitada pelo governo paulista, que resolvera dar treinamento de Exército aos componentes da Força Pública, cujo efetivo crescia: começara a previsão de 3.940 homens, em 1891, e chegou a 14.079, em 1924 (MARIANO, 2004, p.23).

Por fim, uma breve exegese da formação da Polícia Militar no Brasil nos leva ao Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, que, durante o governo do Presidente Costa e Silva, teve por finalidade reorganizar as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros dos Estados e Distrito Federal. A previsão expressa no art. 1º de que o controle e a coordenação das Polícias Militares seriam feitos pelo Ministério do Exército evidencia a inexistência de solução de continuidade entre Forças Armadas e Segurança Pública. Mariano (2004) afirma que, da fusão entre as extintas Guardas Civis até então presentes em 15 estados da Federação e a Força Pública, originou-se a Polícia Militar, influenciada diretamente pelo Exército.

As forças policiais – criadas para preservação dos interesses das elites representadas pelo Estado – foram estruturadas através de uma lógica autoritária e centralizadora, características estas que, reforçadas durante o último período militar brasileiro, se mantiveram, inclusive no âmbito legal-normativo, até o fortalecimento do movimento de reabertura democrática no Brasil.

As políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro até o início dos anos 1980, caracterizavam-se pela (...) centralização decisória e financeira na esfera federal (...), pela fragmentação institucional (...), pelo caráter setorial(...) e, principalmente, pela (...) exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. (CARVALHO e SILVA, 2011, p.61/62).

A abordagem realizada reforçou a percepção de que a lógica que predominou no campo da Segurança Pública no Brasil ao longo da história consiste em políticas centralizadoras, fortemente marcadas pela concorrência de atribuições entre as forças armadas e órgãos policiais, bem como a utilização dos órgãos imbuídos pela gestão da segurança pública para a contenção dos delinquentes e/ou “inimigos” do Estado. Ao longo da história, o discurso da segurança, enquanto instrumento para salvaguardar a ordem pública, tornou-se mecanismo para o fortalecimento do próprio poder do Estado, através do monopólio da força e da utilização das normas jurídicas. Neste sentido, as regras do direito – enquanto

mecanismos de saber-poder – produzem discursos verdadeiros, cujo conhecimento é indispensável para a compreensão dos próprios mecanismos do poder. “As normas jurídicas seriam os efeitos de verdade que esse poder produz, que esse poder conduz e que, por sua vez, reconduzem esse poder”. (FOUCAULT, 2005, p. 28)

Retomando as análises dos paradigmas de segurança existentes no Brasil, percebemos que são recorrentes as inquietações sobre a incapacidade de a chamada “Constituição Cidadã de 1988”, garantir a construção de uma política de segurança pública que se alinhe aos pilares democráticos. Esta descrença justifica-se, como vimos, pelo padrão centralizador e autoritário historicamente construído e fortalecido no campo da segurança no Brasil.

A Constituição Cidadã, promulgada no Brasil em 1988, não culminou, concomitantemente, na construção de uma política de segurança pública democrática por parte dos órgãos responsáveis, estabelecidos no “Estado Democrático de Direito”. Por isso, as ações de controle da ordem pública tornaram-se mais complexas na “ordem democrática” e a reorganização do aparelho estatal não resultou na imediata participação social na construção de política de segurança, necessária ao país. (CARVALHO e SILVA, 2011, p. 61).

No entanto, não há como deixar de reconhecer a mudança que a nova ordem normativa constitucional trouxe para o campo da segurança, permitindo, inclusive, a percepção de um novo paradigma a orientar as ações praticadas. Uma importante inovação da Constituição Federal de 1988 foi separar as funções de polícia (art. 144 da CF) e as das Forças Armadas (art. 142 da CF), rompendo formalmente com a junção histórica entre as noções de Forças Armadas, Segurança Pública, defesa do Estado e defesa da sociedade. Neste sentido:

É relevante destacar ainda que a perspectiva de Segurança Pública, ao suceder um paradigma no qual as Forças Armadas detinham a primazia da preservação da ordem, preocupa-se em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do Exército. Essa separação de papéis transcrita no texto da Constituição é importante, pois destaca a distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional: a primeira é voltada à manifestação da violência no âmbito interno do país e, a segunda, refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território. (FREIRE, 2009, p. 51).

No art. 144, a Constituição Federal define que a segurança pública deverá ser prestada pelos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Apesar de inovar quanto ao paradigma anterior – ao destacar que a segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos –, Freire (2009) salienta que o legislador constitucional deixou de incluir expressamente o papel das outras instituições e/ou instâncias envolvidas. Desta forma, não há clareza no texto legal sobre a importância e/ou forma da atuação dos municípios.

Assim, a prioridade da gestão da segurança pública passa a ser dos estados membros, através dos órgãos policiais. Apesar do otimismo reinante em relação à lógica da descentralização preconizada pela Constituição de 1988, no campo específico da segurança pública, Freire (2009) ressalta que a responsabilidade passa a ser prioritariamente dos estados-membros, por serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Desta forma, embora o texto constitucional não impeça a atuação de outras frentes, a centralidade das instituições policiais, até em virtude da redação do art. 144 da Constituição Federal, é inequívoca.

CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

(BRASIL, 1988).

A leitura do artigo apresentado nos mostra que a própria Constituição Federal, ao regulamentar a estrutura da Segurança Pública no Brasil, o fez de forma a permitir interpretações de que existem limitações legais à atuação do município nesta área. Primeiramente, embora o art. 144, *caput*, sinalize a pretensa solidariedade entre os entes federados e a sociedade, ele não trouxe a forma através da qual esta gestão participativa iria ocorrer. Ao condicionar a disciplina, a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, à edição de uma nova lei (art. 144, §7º da CF)¹, o pretenso ideal da segurança pública como “responsabilidade de todos” fica dependendo da capacidade e vontade interpretativa do gestor público que pode, inclusive, justificar sua inércia através do texto legal constitucional. Para melhor compreender: a expressa previsão de que os órgãos policiais são os responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pode fortalecer, em âmbito local, a percepção de que a gestão da segurança pública é competência dos estados- membros, que são responsáveis pela gestão da Polícia Militar. Assim, o poder local – por não ter ingerência sobre a gestão da Polícia Militar ou Civil – pode não se sentir responsável pelas políticas de segurança pública.

Da leitura do artigo acima transcrito, o § 8º evidencia que aos municípios é facultada a criação de Guardas Municipais. Em relação a tal instituição, que analisaremos mais adiante, algumas considerações são pertinentes. Primeiramente, apesar de previstas no corpo do art. 144 da CF, elas não constam no *caput* do mesmo artigo, evidenciando uma separação entre as Guardas – instituições municipais – e os órgãos tipicamente policiais (art. 144, *caput* da CF). Em segundo lugar, não é obrigatório que determinado município crie sua Guarda. No entanto, caso o faça através de lei específica, deverá respeitar a competência ditada pelo próprio §8º (proteção de seus bens, serviços e instalações do município). Por fim, a possibilidade de criação de guardas municipais não pode ser percebida como a única forma de atuação do

¹. Até o presente momento, ainda não foi promulgada a mencionada lei, embora esteja em trâmite o Projeto de Lei 3734/2012 (o qual se originou do PL 1937/2007), que objetiva a regulamentação do art. 144, §7º da CF, através da criação do Sistema Único de Segurança Pública.

poder municipal na segurança pública. Estas considerações prévias são importantes para a construção de nossa pesquisa.

Através dos pontos acima apresentados, percebe-se que um dos aspectos principais dentro do paradigma de Segurança Pública é o deslocamento do controle do crime das forças armadas para as instituições policiais, bem como uma divisão rígida de competências no plano federativo, conferindo aos estados-membros grande autonomia para a concepção e execução de suas próprias políticas no setor (Silva, 2011).

Silva (2011) afirma que o panorama das políticas de segurança pública, até o início dos anos 2000, foi marcado por duas características basilares. Primeiramente, o governo federal tinha uma ação limitada, baseada na mobilização da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. Em segundo lugar, a centralidade das ações ostensivas nas instituições policiais e, conseqüentemente, nas agendas dos governos estaduais. A última afirmação reforça a indicação de que, dentro do paradigma de Segurança Pública, as instituições policiais possuem um papel central.

Através das considerações acima, é possível perceber uma mudança do foco na ação das políticas de segurança pública quando comparamos os dois paradigmas: “Segurança Nacional” e “Segurança Pública”. Enquanto no primeiro as ações eram voltadas para a manutenção da ordem pública, através da inocuidade de condutas que representassem ameaças contra os interesses nacionais, no arcabouço da segurança pública, as ações - que também visam à manutenção da ordem pública - se dirigem contra condutas tendentes a ameaçar a integridade das pessoas e o patrimônio. Assim, através das políticas de segurança, o governo passa a gerir questões diversas da população, ultrapassando a lógica da mera preservação do território.

Apesar da clara alteração paradigmática observada após promulgação da CF/88, as reivindicações para a implementação de um modelo que superasse concretamente o modelo repressivo do período político anterior aparecem com mais ênfase na última década (KRUNCUIN, 2013). O gradual processo de redemocratização da sociedade e, principalmente, a percepção da natureza multicausal da violência – a merecer diversas e criativas formas de atuação no campo das políticas públicas de segurança – evidenciam, no contexto brasileiro, o processo de construção da perspectiva que podemos denominar “Segurança Cidadã”, referencial para o reconhecimento da importância do engajamento municipal nas discussões e ações na área da segurança. Podemos situar a concepção de “Segurança Cidadã” dentro de um contexto de consolidação e fortalecimento das diretrizes da Constituição Federal.

Segundo Freire (2009), no Brasil, é possível perceber tentativas de aproximação deste conceito nos últimos anos. Um dos marcos apresentados é o citado projeto de cooperação técnica “Segurança Cidadã”, iniciado em 2003, fruto de uma parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e as Nações Unidas, com a colaboração de técnicos colombianos. A autora afirma que esse projeto é um marco, ao menos conceitual, para a transição de um novo paradigma de segurança no país, privilegiando a característica federativa do Brasil e conferindo maior autonomia aos estados na condução das políticas de segurança em seus territórios.

No Brasil, percebemos que, após a CF/88, algumas ações passaram a ser observadas em âmbito federal. Da percepção da necessidade de articulação entre os estados decorreu a criação, no âmbito do governo federal, em 1995, da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada, em 1997, em Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Tal iniciativa do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ocorreu conjuntamente com a construção do I Plano Nacional de Segurança Pública (O Brasil Diz não à Violência) e com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). (SILVA, 2011; CARVALHO e SILVA, 2011). No ano de 2000, surgiu o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP –, voltado para o enfrentamento da violência no País.

O PNSP é considerado um marco teórico importante na propositura de uma política de segurança pública brasileira; seu objetivo era articular as ações de repressão e prevenção à criminalidade no país. Apesar das críticas ao PNSP, principalmente em virtude da ausência dos resultados concretos esperados, Carvalho e Silva (2011) afirmam que, pela primeira vez “após o processo de democratização, emergiu a possibilidade de uma reorientação estratégica, com tratamento político-administrativo direcionado a colocar a questão da segurança pública como política prioritária do governo” (CARVALHO e SILVA, 2011, p.63).

Apesar de apontar para alguns defeitos técnicos do plano do governo FHC, Silva (2011) afirma que alguns de seus pontos abriram oportunidades relevantes para a abordagem de experimentos que depois se tornariam pontuais para o debate. Durante o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, algumas mudanças foram aprimoradas, partindo-se da premissa de que o PNSP carecia de planejamento e gestão. Desta forma, a aposta é no bom diagnóstico da violência e da criminalidade como forma de alimentar as ações de prevenção orientadas e monitoradas por atores da segurança pública. A partir da elaboração do Projeto de Segurança Pública para o Brasil pela ONG Instituto da Cidadania - que serviu de base para o programa de governo durante a disputa eleitoral de 2002 - a ideia primordial era reformar as instituições de segurança pública e implantar o SUSP, que tinha como plataforma a atuação de

forma articulada, por meio de políticas preventivas, principalmente voltadas para a juventude. (CARVALHO e SILVA, 2011).

Freire (2009) aponta que, inspirado no Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Segurança Pública visa articular as ações dos três entes federados, buscando aperfeiçoar o planejamento e troca de informações, para o êxito das ações na área. Apesar de não visar a unificação, a lógica integrativa está estruturada em seis eixos: gestão unificada da informação; gestão do sistema de segurança; formação e aperfeiçoamento de policiais; valorização das perícias; prevenção; e ouvidorias independentes e corregedorias unificadas. (FREIRE, 2009, p. 52). O modelo do SUS – Sistema Único de Saúde –, segundo Silva (2011), é um exemplo paradigmático no Brasil, ao demonstrar que a construção de políticas nacionais, após a Constituição Federal de 1988, requer que sejam elaborados princípios e instrumentos de financiamento e estratégias de governança que estimulem a cooperação entre os vários entes federados.

O capítulo subsequente na construção do Plano Nacional de Segurança Pública é formado pelo PRONASCI. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou o protagonismo dos municípios na elaboração e na execução do PNSP. Implementado no ano de 2007, o PRONASCI, além de instituir formalmente a concepção de Segurança Pública com Cidadania, objetivou a promoção e articulação sistêmica dos entes federados e da sociedade na promoção da Segurança Pública. Ponto relevante são o reforço e fomento à participação do município, que passa a ser reconhecido como um agente construtor de políticas de segurança. Em sua estrutura, o PRONASCI – instituído pela Lei 11530/2007 - apresenta-se como uma política de segurança pública baseada em princípios democráticos, interdisciplinares e humanitários, tendo em vista a participação da sociedade na construção de uma cultura de paz, a médio e longo prazo. Como decorrência do 1ª Conferência Nacional sobre Segurança Pública (CONSEG), desenvolvida pelo Governo Federal no ano de 2009, foram definidos alguns princípios estruturantes de uma política de segurança pública, que se alinhe com pilares democráticos e cidadãos, visando

Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com a descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente. (CARVALHO e SILVA, 2011, p. 65).

Os pilares elencados pelo então Ministro da Justiça Tarso Genro (SEGURANÇA e CIDADANIA, 2010) para a estruturação do PRONASCI – renovação da cultura da Segurança Pública; redefinição do papel da polícia e integração do município como sujeito de políticas de segurança – são os aportes de sustentação de um novo paradigma de segurança no Brasil.

Na perspectiva da Segurança Pública, a descentralização alcança apenas o nível estadual. Com a Segurança Cidadã, nova ênfase é dada à gestão local da segurança e a atuação municipal passa a ser fundamental para a aplicação desse conceito. O mesmo ocorre com a participação social. Na Segurança Pública, já há a ideia de instauração dos conselhos, mas na Segurança Cidadã a participação social é central. O indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário, possuindo papel preponderante na gestão das políticas de segurança cidadã. A participação aqui extrapola os espaços institucionais dos conselhos, mas passa a ser vista como uma mudança cultural. (FREIRE, 2009, p. 56).

O processo de consolidação de um paradigma de segurança cidadã no Brasil ainda é um fenômeno em construção. Dentre suas características, destaca-se a busca pela efetivação de políticas setoriais integradas em âmbito local. Um dos referenciais deste novo paradigma foi o êxito das ações de prevenção e controle da criminalidade alcançado na Colômbia, a partir da segunda metade da década de 1990.

Segundo a publicação intitulada “Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: Marco conceitual de interpretação – ação”, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, entende-se por Segurança Cidadã Democrática

uma situação social livre de ameaças, em que as pessoas possam gozar plenamente de seus direitos e liberdades e exercê-los integralmente e na qual se conformam e se formulam políticas e mecanismos institucionais eficientes que tendem a administrar o conjunto de riscos ou conflitos (concretos ou previsíveis) que lesem a liberdade ou o gozo pleno desses direitos, mediante sua prevenção, controle ou repressão. (PNUD, 2007, p. 10).

Tal material demonstra que a concepção de segurança cidadã parte da premissa de que a prevenção, o controle, a sanção e a repressão da violência e da delinquência são responsabilidade do Estado, sem detrimento, entretanto, das responsabilidades que cabem à sociedade civil. Desta forma, define-se a política de segurança cidadã

como o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos. Uma política eficaz deve ser o resultado de uma análise detalhada da situação, considerar metas de médio e longo prazos e compreender ferramentas ou instrumentos que englobem os diversos tipos de problemas que terá que enfrentar

para prevenir e reduzir os fenômenos de violência e delinquência. (PNUD, 2007, p.10-11).

Percebe-se que, na perspectiva apresentada, o foco de atuação das políticas de segurança pública é o cidadão. Assim, permanece a proteção à vida e à propriedade, como delinea o paradigma de segurança pública; porém a proteção avança rumo à plena cidadania, sendo a violência percebida como um dos fatores que inviabilizam sua efetivação. As políticas preventivas, bem como as integradas - capazes de mobilizar a participação social e os diversos entes federativos - ganham importância. É neste arcabouço conceitual e paradigmático que o município passa a ser reconhecido como um dos entes centrais na implementação e na gestão das políticas de segurança pública.

Em um panorama de busca por novas estratégias para contenção da violência, o discurso da Segurança Cidadã e do êxito das políticas municipais de segurança pode ser percebido tendo como referencial a experiência de Bogotá, na Colômbia, que, como veremos, inspirou os debates e proposições no Brasil.

1.3. Bogotá: um referencial para a experiência brasileira

A busca por novas estratégias na gestão da Segurança Pública no Brasil certamente não pode ser vista como um processo isolado, deslocado do contexto internacional. A Colômbia recebe atenção internacional em virtude de suas experiências locais na área da segurança pública. De um país conduzido pelo conflito armado e violência do tráfico de drogas, as experiências locais são percebidas com otimismo, principalmente em virtude da diminuição intensa da violência urbana, constatada pelo declínio dos números nacionais de homicídios. Segundo a Polícia Nacional, a taxa, que chegou a 79 mortes por 100.000 habitantes em 1991, atingia, em 2011, o marco de 36 mortes, dentro da mesma proporção. (LLORENTE e LEÓN, 2013). Do aparente sucesso que o país obteve na luta contra a criminalidade e violência, principalmente nos últimos vinte anos, decorreu um reconhecimento dos esforços das autoridades colombianas na área da segurança pública, o que fez com que a experiência colombiana se tornasse um marco no assunto, notadamente no contexto latino-americano.

Nele, Bogotá se destaca e tem sido objeto de análises contínuas em virtude de suas inovações em políticas públicas e gestão local da segurança. Sua experiência é destacada por mostrar a correlação entre a adoção pelos governantes de políticas locais de segurança pública e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade. Da coincidência entre a queda nas

taxas de criminalidade e administrações municipais que priorizavam, em suas agendas políticas, ações de redução de violência e insegurança, surgiram elementos para o reconhecimento do poder local como o arquiteto de mudanças estruturais na segurança municipal.

A sinalização de que experiências internacionais, inclusive a de Bogotá, influenciaram os discursos sobre as políticas de Segurança Pública no contexto brasileiro, é corroborada pela fala do então Ministro da Justiça Tarso Genro (SEGURANÇA e CIDADANIA, 2010). Ao reconstruir as ideias discutidas para a articulação do PRONASCI, o ministro afirmou que este exemplo específico da Colômbia foi apresentado para a equipe do Ministério da Justiça a fim de viabilizar e inspirar a construção de um projeto que conseguisse responder basicamente a três questões: como ter uma nova polícia que estabelecesse uma relação de proximidade com a comunidade; como integrar os municípios como sujeitos ativos de políticas preventivas e como renovar a cultura da segurança pública. (SEGURANÇA e CIDADANIA, 2010).

Consideramos importante, assim, apresentar alguns pontos do debate acadêmico decorrente da experiência colombiana, principalmente em sua capital, Bogotá, por serem ações que influenciaram a construção do mencionado programa que, como dito, pode ser considerado um marco legal na busca por outra concepção de segurança pública.

O exemplo da Colômbia é conhecido, no contexto internacional, por contrapor uma série de programas de prevenção e controle da criminalidade a uma inquietante realidade em que, à perda do poder do Estado, somava-se o ápice da violência urbana. Martin e Ceballos (2004, apud GAVIRIA, 2007) afirmam que, desde o final do século XIX, diversos atores sociais, econômicos e políticos colombianos utilizam a violência para defender seus interesses. O país acostumou-se com o uso da violência para a resolução dos conflitos. Segundo os autores, no período de *La Violencia* – finais do século XIX e início do século XX – existia uma luta entre dois partidos oligárquicos por espaços de poder. Com o auxílio das forças armadas no controle da ordem pública, os governos posteriores à Constituição de 1957 conservaram o caráter oligárquico e fechado dos partidos e mantiveram a representação política restrita. Então, os setores sociais marginais da política iniciaram suas mobilizações sociais e políticas, iniciando uma nova modalidade de luta agrária armada. O Estado perde o controle sobre o conflito agrário. No final da década de 1970, a intensificação da ação militar repressiva, bem como o aparecimento de tendências econômicas neoliberais, aumenta as tensões, o que traz consequências para as áreas urbanas. Na década de 1980, a guerra entre os cartéis de droga intensifica as ações de violência. Em virtude do progressivo aumento da

participação de grupos paramilitares, bandos de crime urbano e esquadrões da morte, o quadro se torna cada vez mais complexo.

Na década de 1990, o Estado colombiano começa a buscar novas estratégias para lidar com o fenômeno, visando, principalmente, a queda nas elevadas taxas de violência. Neste contexto, o Estado busca novos arranjos institucionais para a construção de um novo modelo.

O consenso acerca da incapacidade do Estado de controlar a violência e prover segurança contribui para que as autoridades governamentais e os políticos percebessem a importância de abandonar a postura de provedores efetivos de segurança e do controle do delito. Este fenômeno provoca, no Estado nacional, a consciência da necessidade de mudar o papel das diversas instâncias da autoridade no combate à violência e, na população, a vontade de se inserir nessas ações. (MARTIN e CEBALLOS, 2004, apud GAVIRIA, 2007, p. 316).

Esta mudança no papel e atuação das instituições relacionadas ao controle do delito pode ser percebida com o advento de uma nova Constituição Federal que, segundo Jorge Daniel Castro Castro – General reformado da Polícia Nacional da Colômbia (2009) –, passa a reconhecer a importância da atuação de vários setores sociais para a construção das políticas públicas.

Foi com adoção da Constituição de 1991 que se registrou uma mudança decisiva na segurança na Colômbia. Passamos da condição de um Estado de direito à de um Estado social de direito. Isso envolveu uma drástica mudança na concepção do público. O público já não é assunto que possa estar nas mãos de uns poucos ou da elite. Ao contrário, o público demanda o compromisso e a participação de todos, em prol do bem-estar comum e da sociedade, que é composta de todas das camadas sociais (CASTRO, 2009, p. 256).

Segundo o autor, a sociedade, vítima de crimes violentos e afetada, em sua harmonia, por aspectos sociais, políticos, econômicos, sociais e morais, seria protagonista desse processo de mudança, tendo sido necessário realizar diagnósticos precisos que permitissem retomar cada umas das áreas afetadas e estruturar um projeto-nação. Tal participação ativa, juntamente com cada um dos poderes públicos, seria essencial para a ideia de segurança democrática, que, segundo Castro (2009), “traduz a doutrina de Estado do novo governo da Colômbia, conceito no qual a segurança é bem comum e não direito. Por conseguinte, as políticas de governo destinam-se a permitir a distribuição da segurança como um bem público para a sociedade”. (CASTRO, 2009, p. 261).

Dentre as experiências colombianas, a vivida pela cidade de Bogotá ganha destaque pelos resultados apresentados na queda dos números de homicídios, recebendo mais atenção acadêmica. A participação e o engajamento da administração municipal – através dos

governos de Antanas Mockus (1995-1997); Enrique Peñalosa (1998-2000) e Antanas Mockus (2001-2003) – são citados como determinantes para o êxito das políticas de segurança pública em âmbito local.

É inegável que as prefeituras de Mockus–Peñalosa–Mockus assumiram uma liderança importante em matéria de segurança e convivência na cidade, que transformaram positivamente o enfoque da política e gestão local sobre esses assuntos. Além de introduzir inovações conceituais e manter a cidade a par de práticas em voga e catalogadas como eficazes a nível internacional, durante estes governos locais foram desenvolvidos esquemas institucionais que modernizaram a gestão local destas questões. (LLORENTE e LEÓN, 2013, p. 169).

A experiência de Bogotá se destaca pelo fortalecimento do discurso da “Cultura Cidadã”. Tal ideia – um dos pilares fundamentais dos planos de governo de Mockus– é o pano de fundo das políticas preventivas e de convivência promovidas em suas duas administrações, e parte da necessidade de fomentar novos valores culturais que respaldem as políticas de segurança pública. “No contexto de Bogotá, os valores e práticas inerentes à ‘cultura cidadã’ e as categorias derivadas – ‘cidadão’ e ‘cidade’ – são colocados pelos gestores das políticas de segurança como condições sociais necessárias para o desenvolvimento dessas políticas.” (MARTIN e CEBALLOS, 2004, *apud* GAVIRIA, 2007, p. 316). A construção do discurso da “cultura cidadã” parte do pressuposto teórico de que os cidadãos estão sujeitos a três quadros de regulamentação: lei, moral e cultura. A harmonização entre a necessidade do acatamento das normas, da punição social dos comportamentos repreensíveis e a corresponsabilidade entre autoridades e cidadãos seria o caminho para uma vida melhor. Assim, o governo de Mockus se destaca pela forte ênfase na pedagogia e parte da premissa de que a cultura poderia ser alterada pelo esforço estatal. (LLORENTE e LEÓN, 2013, p. 169).

A construção da ideia de cultura cidadã perpassa por uma alteração dos valores e hábitos dos cidadãos, reforçando a lei e a moral como princípios reguladores de um comportamento pacífico. O ideal de tornar cada habitante de Bogotá um sujeito moral, capaz de se governar e ficar longe das situações marginais se alinha, conforme Martin e Ceballos (2004), ao conceito de civilização trazido por Norbert Elias, por relacionar-se a um processo que visa eliminar a violência e fomentar o respeito à lei e à moral no comportamento dos indivíduos. A construção de relações moderadas com o desconhecido passa a ser a meta, que deverá ser alcançada através do compartilhamento dos espaços públicos.

Neste sentido, a crença de que a transformação urbanística tem contribuído para a redução da insegurança na cidade traz a necessidade da revitalização dos espaços públicos. As

práticas direcionadas para a segurança e convivência cidadã se articulam a outras dimensões do modelo de cidade: cultura, cidadania, espaço público, progresso social, urbanismo, produtividade, legitimidade e eficiência institucional.

A preocupação com o fornecimento de espaços públicos ordenados e de boa qualidade é apontada como um dos objetivos centrais do governo de Enrique Peñalosa (1998-2000). Embora tenha mantido algumas das iniciativas de Mockus, Peñalosa liderou um discurso de segurança mais forte, orientado pelas teorias da “janela quebrada” e da “tolerância zero”, cuja popularidade era resultado de seu aparente sucesso na cidade de Nova York. Segundo Belli (2004), o programa de “Tolerância Zero” seria um exemplo de que o apelo por resultados eficientes, racionais, céleres e pragmáticos, alimenta a busca por soluções ditas “modernas”, ontologicamente neutras, e capazes de solucionar o problema da violência e da criminalidade. Tal abordagem política se alinhava com a opção do prefeito por intervir nos espaços públicos para recuperar grandes eixos viários e áreas de alta degradação física e social. O programa “Missão de Bogotá” procurou integrar a comunidade em ações de recuperação da ordem social e física de locais específicos da cidade, onde o uso inadequado do espaço público é capaz de gerar maior percepção de insegurança. (LLORENTE e LEÓN, 2013, p. 169).

Castro (2009) reconhece a importância da gestão do espaço público para o êxito das políticas de segurança em Bogotá:

Outro âmbito de atuação fundamental para recuperar a tranquilidade e a segurança é a retomada do espaço público, no qual a vontade política do prefeito deve primar pela mão firme, e poder utilizar a força, a coerção legal, que a polícia detém, para que os espaços públicos constituam cenários livres, tranquilos. Um fator gerador da percepção da insegurança, de medo e terror, são os espaços cobertos com as vendas ambulantes, por pessoas que obstaculizam o desenvolvimento normal da vida cotidiana dos cidadãos, com lixo. (CASTRO, 2009, p.268).

Outro fator destacado por Martin e Ceballos (2004) foi a alteração legislativa, que forneceu mecanismos legais às autoridades locais para que se tornassem também responsáveis pela questão da segurança. Neste sentido, a prevenção e a segurança cidadã, sob a perspectiva dos prefeitos, são as principais metas do novo modelo.

As administrações distritais de Bogotá (1995-2003) assumiram as problemáticas relativas à convivência e à segurança cidadã como sendo de caráter local, reconheceram que muitos delitos possuem particularidades locais e que suas soluções devem ser abordadas pelas autoridades da própria jurisdição. A experiência de Bogotá mudou a tendência a responsabilizar apenas o governo nacional pela segurança cidadã. Ainda que a liderança nacional exerça um papel central, os níveis intermédios e sub-nacionais têm responsabilidade em matéria de segurança cidadã. (MARTIN e CEBALLOS, 2004, apud GAVIRIA, 2007, p. 323).

A participação ativa do município, por permitir um modelo de ação que complemente esforços locais e nacionais para a diminuição da violência, é apresentada como uma das conquistas de Bogotá na melhoria da segurança. A criação de conselhos de segurança locais para discutir os avanços e obstáculos do processo de combate ao crime e à violência é percebida como um sinal de que as autoridades locais defendem uma visão integrada entre cultura cidadã, espaço público e progresso social. Além dos conselhos – desenhados como um espaço de participação de instituições da administração distrital, representantes de forças sociais e empresários –, o governo local criou espaços de discussão e análise do problema da insegurança. Dentro das ações destinadas à reorganização institucional, destaca-se a criação da Subsecretaria de Assuntos para a Convivência e Segurança Cidadã e do Sistema Unificado de Informação sobre Violência e Delinquência – SUIVD. (MARTIN e CEBALLOS, 2004).

Ao processo de maior abertura legal para que o poder local atue na segurança, soma-se o processo de instrumentalização da gestão das respectivas políticas. A modernização da gestão local da segurança cidadã e convivência pode ser observada não somente em âmbito local, como nacional. Em Bogotá, foi criado inicialmente um escritório de assessoria para o prefeito, depois transformado em uma entidade orgânica da prefeitura, responsável pelo gerenciamento das políticas neste domínio. A institucionalização da gestão das políticas de segurança e convivência em âmbito municipal foi acompanhada de um aumento sem precedentes nos investimentos que a capital fez na área da segurança pública. Durante os anos de 1994 e 2003, os direcionamentos de verbas do governo federal para que as cidades investissem na segurança quase quadruplicou. Este dado é tido como fator-chave para que a prefeitura de Bogotá pudesse exercer a liderança no campo da segurança pública (LLORENTE e LEÓN, 2013).

Apesar das implementações de programas com viés preventivo - como os relacionados à intervenção com jovens em situação de risco, fortalecimento das delegacias de polícia da família como espaços orientados para a resolução de conflitos e programas de prevenção à violência doméstica -, tais medidas receberam menor investimento, visto que cerca de 70% dos recursos direcionados pelo governo federal foram destinados para a melhoria das instalações, equipamentos e formação das polícias. (LLORENTE e LEÓN, 2013).

A importância do papel policial nas mudanças ocorridas no controle e prevenção da violência na Colômbia também é reconhecida por Castro (2009). Neste sentido, há uma reformulação na instituição policial: ela deixa de ser um instrumento de proteção do Estado e elite proprietária e se transforma em um serviço a ser utilizado para a proteção e tranquilidade

dos cidadãos. Segundo Castro (2009), a experiência vivida pela polícia da Colômbia é um grande marco para situar as mudanças conceituais que a segurança pública viveu, tornando-se uma instituição policial comprometida em um esforço coletivo voltado para a segurança, contando com a colaboração irrestrita da cidadania. Neste sentido, o autor afirma que

a síntese da realidade da Colômbia indica que a polícia nacional está comprometida com o desenvolvimento de estratégias básicas no âmbito da segurança cidadã, dirigidas à recuperação da governabilidade e do controle territorial, à redução da criminalidade, ao enfrentamento do terrorismo e do narcotráfico, à ênfase à prevenção, ao aumento da percepção de segurança, ao fortalecimento da disciplina social, ao estímulo à cultura da segurança e à cultura da legalidade. (CASTRO, 2009, p).

Seria essa a responsabilidade e o papel preponderante da polícia nas sociedades modernas, conferindo-lhe o status a que essa condição faz jus em cada Estado. Nestas sociedades, as polícias são percebidas como elementos fundamentais para proteger, resolver e promover ações que definam o papel que devem desempenhar para virem a ser partícipes da construção da sociedade. Os objetivos a serem alcançados pela instituição policial tornam-se possíveis tendo como premissa a inter-relação efetiva entre polícia, comunidade e autoridades administrativas.

A centralidade do papel da polícia nas ações levadas a efeito em Bogotá nos parece clara, não apenas pela prevalência dos investimentos na área policial, mas pela própria estrutura e articulação das discussões ocorridas em âmbito local. Castro (2009) cita o Programa “Departamentos y Municipios Seguros”. Segundo o autor, que é General reformado da Polícia Nacional da Colômbia, o tema foi abordado pela primeira vez em 1995, quando os prefeitos de Bogotá passaram a situar a polícia como instrumento primordial para assegurar a tranquilidade dos cidadãos. As colocações eram dispostas dentro de um campo que reconhecia a necessidade de o tema segurança ser conduzido pela primeira autoridade administrativa da localidade, ou seja, o prefeito. A instituição policial, além de receber recursos direcionados às melhorias nas áreas administrativas, de recursos humanos e técnicas, participava ativamente, juntamente com o Prefeito, das discussões sobre o plano local de segurança e convivência, bem como das reuniões periódicas do Conselho Distrital de Segurança, que visavam analisar a prestação de contas local. Paralelamente, da necessidade de obtenção de informações críveis sobre a realidade objetiva quanto à segurança, originou-se o Sistema Unificado de Informações sobre a Violência e a Delinquência (SUIVD).

As análises estatísticas dos eventos criminosos fundamentaram e justificavam socialmente as escolhas das políticas de segurança pública a serem aplicadas em âmbito local.

Um dos exemplos citados por Castro (2009) é a chamada “Lei da Cenoura”, que determinou o fechamento, pela polícia, dos bares, boates, cantinas, prostíbulos, à uma hora da manhã. Tal ação foi motivada por análises estatísticas que indicaram que entre uma e quatro horas da manhã era o horário de ocorrência do maior número de homicídios na capital. Segundo Castro (2009), apesar do estranhamento inicial, as pessoas se adaptaram à lei municipal. “A cidadania acomodou-se porque imperou o princípio da autoridade e da consciência cidadã, estimulada pelo processo pedagógico”.

Castro (2009) narra o que ele chama de “Bogotá Policial”, em que a centralidade da atuação policial, em parceria constante com o município, seria responsável pela redução da violência

Bogotá é uma cidade de aproximadamente 7,5 milhões de habitantes. Tem 19 localidades, entre elas Ciudad Bolívar, que é a zona mais difícil, uma das comunas com mais problemas. Em cada localidade há um prefeito e um comandante de polícia, com unidades de polícia, que contam hoje com pessoal, logística e tecnologia de comunicações e de informática. Esta é a Bogotá policial. Organizou-se a polícia de um ponto de vista empresarial, com indicadores rigorosos de medição de gestão, sob a liderança do prefeito. (...) Um indicador tangível é a significativa diminuição dos homicídios. Bogotá é uma cidade diferente. Em Bogotá o pico mais alto na taxa de homicídios foi registrado em 1993, com 80 casos por 100 mil habitantes. Hoje, estamos com 16 mortos por 100 mil habitantes, o que permitiu que passássemos a ser considerados uma cidade intermediária quanto à criminalidade violenta. (CASTRO, 2009, p. 267/271).

Neste contexto, destaca-se o Programa Polícia Comunitária, que se pauta em ações focadas na prevenção situacional do delito. A atuação policial deve buscar eliminar fatores, como drogas, violência intrafamiliar e outros que incidem na criminalidade. A interação entre polícia e população intensificou-se como caminho para harmonizar a lei, a moral e a cultura cidadã, buscando controlar fatores de risco. De ruas maltratadas, buracos, falta de iluminação, lixos nas ruas, ao consumo de álcool, porte de armas, mendicância e prostituição, as ações eram focadas sempre nos fatores que geram risco a uma sociedade (CASTRO, 2009).

Um fator apontado como fundamental para o êxito da experiência percebida em Bogotá é a intensificação do processo de corresponsabilização entre as instituições e a própria sociedade civil. Neste sentido, Castro (2009) menciona o *Programa “Bogotá, como vamos?”*, que pretende, através da participação da Câmara do Comércio, mídia impressa local e algumas ONGs, trazer um examinador externo para o tema da segurança em Bogotá. A *“Auditoria Cidadã”*, que pretende viabilizar a fiscalização externa das autoridades que lidam com a segurança naquela cidade, também pode ser percebida como um forte instrumento de participação da sociedade civil no campo da segurança pública. Outro exemplo citado por

Castro, o Programa “Zonas Seguras”, também contou com a participação ativa das instituições privadas. O plano foi desenvolvido em coordenação com a Câmara do Comércio e possibilitou que fossem criadas 28 (vinte e oito) zonas seguras em Bogotá. Sua operacionalização visava selecionar 10 (dez) quadras ao redor do local problemático e colocar cabines que permitissem aos cidadãos fazer denúncias. Nestas áreas, existia a ação conjunta entre a vigilância privada e os policiais, que trabalhavam em conjunto.

Além dos exemplos citados, foram incentivadas *Frentes de segurança local, empresarial ou setorial*, para fortalecer os laços de comunicação entre os departamentos de segurança das empresas e as autoridades preventivas, bem como superar o desconhecimento entre os vizinhos. No último caso, a ideia da “árvore telefônica” permitia uma comunicação entre pessoas que morassem perto, fortalecendo, na percepção de Castro (2009), os laços de solidariedade e construindo um instrumento de cultura da segurança cidadã. A sociedade civil, através da participação de líderes comunitários, também é citada como fomentadora e viabilizadora de programas de apoio e prevenção. Os espaços escolares e acadêmicos passam a ser o *locus* para cursos sobre a obrigação e os deveres do cidadão, civismo e segurança.

O fomento à participação da sociedade é apontado como um dos êxitos da política de segurança pública de Bogotá, por superar a neutralidade passiva da população. A construção de uma cultura da segurança cidadã e da convivência pacífica; o estímulo do civismo e tolerância; o fortalecimento da sensação de segurança; a credibilidade e a confiabilidade nas autoridades são pilares para que seja estruturada uma nova forma de racionalidade e estratégias governamentais nas ações de segurança pública.

As ações permitiram construir uma nova forma de relacionamento entre os cidadãos e a cidade. Neste sentido, Castro (2009) conclui que “o efeito mais importante alcançado foi que os habitantes da cidade de Bogotá se apropriaram de sua cidade, passaram a se sentir orgulhosos de poder viver em Bogotá. Se antes Bogotá era uma cidade de ninguém, agora é dos cidadãos que vivem nela”. (CASTRO, 2009, p. 265).

A interação das autoridades locais com os órgãos policiais, inclusive com a participação ativa dos comandantes da Polícia Militar na elaboração dos planos de segurança e reuniões periódicas, é apontada por Castro (2009) como um dos grandes resultados positivos do programa. A criação de um Fundo de Segurança e Vigilância, que dotou os municípios de certa autonomia orçamentária para atender às demandas de segurança, também é apresentada como um dos resultados favoráveis.

Segundo análises locais, a experiência de Bogotá representa um grande marco para a gestão local da convivência e da segurança cidadã na Colômbia, por permitir que novas forças

sociais e novas formas de relacionamento entre grupos atuassem, promovendo a participação cidadã. O movimento de políticas de segurança pública criou uma aliança de forças ampla e influente, em que a responsabilidade pelas ações é de uma série de atores sociais e econômicos e não apenas dos especialistas em justiça penal. Esse novo fato social produziria novas experiências coletivas da violência e novas possibilidades de controlá-la. De acordo com números apresentados pela prefeitura de Bogotá, a violência homicida passou de uma taxa de 80 mortes para cada 100.000 habitantes em 1993, para 23 no ano de 2003. (MARTIN e CEBALLOS, 2004).

As estratégias das administrações distritais de Bogotá no controle da violência são características de uma postura contemporânea: o envolvimento em problemas do controle e castigo da violência, não apenas de instituições governamentais senão também de indivíduos, famílias e instituições (...). As reformas foram gerenciadas para a participação dos cidadãos no debate sobre o futuro da cidade e promoverem um vínculo entre cidadania e administração como forma de encontrar soluções aos problemas da insegurança. (MARTIN E CEBALLOS, 2004, apud GAVIRIA, 2007, p. 327).

Os relatos e estudos acima apontados trazem um consenso otimista em relação à experiência vivida em Bogotá. Certamente, a diminuição da criminalidade violenta fez com que o modelo se tornasse vitrine para outros países, principalmente na América Latina. No epicentro das discussões encontra-se o discurso pela gestão local da segurança pública e a ideia de Segurança Cidadã a fomentar, inclusive, uma nova postura das instituições policiais e um crescente senso de responsabilidade da sociedade civil por sua participação ativa no processo de pacificação da cidade.

O incentivo à participação do cidadão na formulação dos planos de segurança cidadã, bem como o diálogo entre os diversos atores envolvidos na temática, ganha um discurso própria. Os temas da segurança cidadã – que é participativa –; da cultura da legalidade; da participação; da interação e do diálogo entre as comunidades e as autoridades locais; da harmonia entre a polícia colombiana e os prefeitos são apresentados como a única maneira de gerar ambientes seguros, onde haja paz e tranquilidade. A centralidade no discurso da “cultura cívica” e da corresponsabilidade social passa ser uma nova estratégia do governo, um instrumento para fundamentar a legitimidade do processo e das ações a serem implementadas.

A aproximação entre a polícia e a comunidade também é um fator importante a ser observado. De uma instituição desgastada pelos conflitos com a criminalidade organizada, a revitalização da instituição policial e as reformas profundas em sua estrutura e funcionamento incrementam seus níveis de apoio social, permitindo que as forças do Estado sejam ampliadas.

Neste sentido, há de se recorrer à relação feita por Foucault entre Estado, polícia e arte de governar.

O entendimento desta associação perpassa pela compreensão do enunciado do autor de que “a arte de governar é precisamente a arte de exercer o poder segundo o modelo da economia” (FOUCAULT, 2013, p. 414). Ao reconhecerem a multiplicidade de práticas de governo existentes na sociedade, a literatura anti-Maquiavel busca definir qual forma específica de governo se aplica a todo o Estado. Dentre estas múltiplas formas de governo – a relação entre o príncipe e o seu principado é apenas uma delas –, o governo de si, das famílias e do Estado são citados por La Mothe Le Vayer. As artes de governar, justamente por questionarem a singularidade e exterioridade do poder do Príncipe, postulam, entre essas teorias, uma continuidade, ascendente e descendente (FOUCAULT, 2013, p. 412). Assim, entre o governo do Estado e o governo das famílias – economia – existiria uma relação de imanência. A arte de governar deveria responder à questão de como introduzir a economia – sábio governo da casa para o bem da família – na gestão geral do Estado.

Através desta relação de continuidade e imanência, explica-se o que Foucault (2013), ao citar La Mothe Le Vayer, entende por “continuidade descendente”: a relação de dependência existente entre o bom governo do Estado, o bom governo das famílias e o bom governo de si próprio. “O elemento central dessa continuidade é o governo da família, que se chama de economia” (FOUCAULT, 2013, p.413). Esta afirmação se alinha às discussões traçadas por Donzelot (1986), *apud* Fabris (2010) em torno do eixo temático família/Estado. “Se o Estado moderno ganha importância como instituição de governo” (FRAGA, 2002, p.86), tal alteração relaciona-se com as considerações sobre as transformações do modelo medieval, em que a família detém a unicidade e conseqüentemente a centralidade da responsabilidade pela provisão de seus membros. A família passa a dividir estas funções com o ente estatal, que passa a ser chamado para que se encarregue dos cidadãos, a fim de satisfazer suas necessidades.

Destrói-se simbolicamente o arbítrio familiar em sua soberania. Rompe-se com aquilo que prendia o indivíduo ao seio de sua família, e o Estado passa a ser cobrado enquanto um ente que deve organizar a felicidade dos cidadãos, ofertando-lhes assistência, trabalho, educação e saúde. (FABRIS, 2010, p.15).

A estatização da família passa a ser importante para o governo do Estado, em virtude da dependência entre os governos do Estado, da família e de si. A polícia, por sua vez, é que irá assegurar a continuidade descendente entre estas formas de governo.

O deslocamento da família do nível de modelo para o nível da instrumentalização, ou seja, a dimensão instrumental da família em relação à população é indispensável para o desbloqueio da arte de governar. “Aquilo que permite à população desbloquear a arte de governar é o fato de ela eliminar o modelo de família” (FOUCAULT, 2013, p.425). Desta forma, a introdução da economia na gestão geral do Estado somente é possível com a superação da lógica privada de família.

Segundo Foucault, o objeto da polícia é o bom uso das forças do Estado, sendo que, a partir do século XVII, podemos chamar de polícia “o conjunto de meios pelos quais é possível fazer as forças do Estado crescerem, mantendo ao mesmo tempo a boa ordem desse Estado”. (FOUCAULT, 2008, p. 421). Dentro da percepção foucaultiana de que “a arte de governar se desenrola num campo relacional de forças” (FOUCAULT, 2008, p. 420), atribui-se à polícia a missão de estabelecer a relação móvel, porém estável e controlável, entre a ordem interna do Estado e o crescimento de suas forças.

“De maneira geral, no fundo, o que a polícia vai ter de regular e que vai constituir seu objeto fundamental são todas as formas, digamos, de coexistência dos homens uns em relação aos outros”. (FOUCAULT, 2008, p. 437). Esta espécie de socialidade, que é o dever da polícia, “faz com que a polícia deva ser capaz de articular, uma com a outra, a força do Estado e a felicidade dos indivíduos”. (FOUCAULT, 2008, p. 439).

A polícia é o conjunto de leis e regulamentos, relativos ao interior de um Estado, que tendem a consolidar e aumentar sua força, a fazer bom uso de suas forças e enfim proporcionar a felicidade dos súditos. Consolidar e aumentar a força do Estado, fazer bom uso das forças do Estado, proporcionar a felicidade dos súditos, é essa articulação que é específica da polícia. (FOUCAULT, 2008, p. 440).

A fim de alcançar seu objetivo, a polícia deverá ter por preocupação o número de homens, visto que a força de um Estado depende do número de seus habitantes; as necessidades da vida; a saúde; as atividades dos homens e, por fim, a circulação, que aparece como um objeto privilegiado da polícia: organizar e regular os espaços de circulação.

Donde os regulamentos tipicamente de polícia, uns que vão reprimir a vagabundagem, outros que vão facilitar a circulação das mercadorias nesta ou naquela direção, e outros que vão impedir que os operários qualificados possam sair do lugar onde trabalham ou, principalmente, possam deixar o reino. (FOUCAULT, 2008, p. 437).

A complexidade, importância e abrangência das “atividades de polícia”, citadas por Foucault, nos permite compreender a afirmação de que “A polícia é de fato a arte do

esplendor do Estado como ordem visível e força brilhante” (FOUCAULT, 2008, p.422). Assim, espera-se desta instituição a capacidade de se organizar para cumprir sua missão de garantir a inteira arte de governar, a qual, segundo Turquet de Mayerne (*apud* FOUCAULT, 2008), é sinônimo de exercer a polícia.

A multiplicidade das funções policiais nos permite concluir, entretanto, que as instituições policiais com destinação específica para controle da ordem pública nos Estados modernos são uma parte, embora indispensável, deste complexo de instituições e discursos que visam traçar estratégias e mecanismos para a manutenção e fortalecimento do próprio poder do Estado.

No entanto, esta análise nos indica que do enfraquecimento da instituição policial pelos altos índices de criminalidade decorre o enfraquecimento do próprio Estado. Assim, a revitalização da polícia, através de novas ações e com um discurso socialmente legitimado, pode ser percebida como uma racionalidade estrategicamente direcionada para fazer crescer ao máximo as forças do Estado, através da manutenção de sua boa ordem, sendo, portanto, uma questão de como governar.

Apesar do aparente consenso sobre a experiência de Bogotá ser uma referência inovadora na gestão da segurança pública, as ações não ficaram imunes a críticas. Martin e Ceballos (2004) afirma que o “Plano de Segurança e Convivência de Bogotá” foi mais uma mudança de estilo e expressão retórica do que alterações efetivamente estruturais. Neste sentido, o plano constitui-se como uma vitrine política do poder local, uma produção para a opinião pública, resultando em políticas públicas que são conquistas de profissionais e políticos reformistas e não de um movimento popular efetivo. A impopularidade dos políticos envolvidos – que impuseram medidas de cima para baixo – teria sido constatada através das suas derrotas em pleitos eleitorais subsequentes. A tese da impopularidade apresentada por Martin e Ceballos (2004) se contrapõe ao argumento apresentado por Castro (2009) de que medidas como a “Lei da Cenoura” teriam sido assimiladas e acatadas socialmente através de um processo de conscientização cidadã.

Neste sentido, Llorente e León (2013) afirmam que seria um contra-senso relacionar o sucesso das polícias com o fortalecimento de uma cultura cívica. Segundo os autores, boa parte das propostas de segurança e convivência que foram praticadas em Bogotá envolviam mudanças na maneira de fazer as coisas e na própria forma de enxergar as instituições e as relações sociais. Tais alterações que recaíram, inclusive, sobre o próprio comportamento individual e suas relações com o espaço público e instituições, somente poderiam ser

alcançadas a médio e longo prazo. Conclui-se que inexistiram condições objetivas para a realização das finalidades pretendidas, considerando os períodos de execução das políticas.

Outro aspecto destacado por Martin e Ceballos (2004) é que as ações desenvolvidas têm priorizado a segurança do Estado e a defesa contra as ameaças dos grupos armados à margem da lei e daqueles cidadãos que atentam contra a sua estabilidade. Apesar do esforço para a inclusão de políticas que incluam elementos de segurança cidadã para o redesenho de um novo papel e para disseminar ações de polícia comunitária, a autora aponta a dificuldade de promover uma ruptura entre o modelo de controle da violência pela força – historicamente consolidado na sociedade colombiana e focado nos interesses das classes sociais dominantes – e aquele concebido sob o ângulo democrático.

Llorente e León (2013), analisando não somente a experiência de Bogotá, como também de Medellín, afirmam que todas as ações somente foram possíveis em virtude da melhoria do relacionamento e coordenação dos municípios com o governo nacional, o que aumentou significativamente o orçamento destinado às cidades para segurança e convivência. Para os autores, no cerne do dilema da atribuição do sucesso da queda da criminalidade em Bogotá está a necessidade de entender a contribuição das políticas nacionais de segurança para a ordem local. A diminuição da criminalidade no contexto de Bogotá não pode ser percebida fora da realidade macro, da qual decorreram melhorias no processo de gestão institucional desenvolvido pela Polícia Nacional desde 1993.

Em qualquer caso, este resultado é consistente com os processos de reforma e melhoria da gestão institucional desenvolvido pela Polícia Nacional desde 1993, que, sem dúvida, foram favorecidos pelo interesse especial das administrações de Mockus e Penãlosa para conseguir maior eficiência policial, o que resultou em mais liderança em questão de segurança, mais ação coordenada com a polícia e mais recursos para a polícia. (LLORENTE e LEÓN, 2013, p.187).

Desta forma, os autores apresentam a tese de que, embora a política local tenha se revelado significativa e reorientadora, não pode ser atribuída à sua aplicação a redução de criminalidade e, em particular, da violência homicida. Segundo os autores, as expressões de violência homicida em Bogotá são produto de uma complexa rede de fenômenos, na qual estruturas do crime organizado, associadas com o tráfico de drogas e outros mercados ilegais, são determinantes. Eles sinalizam que, em um país como a Colômbia, é evidente a estreita relação entre o crime organizado e a violência homicida, sendo que as medidas administrativas municipais não estariam capacitadas para combater fenômenos que excedam suas competências. Desta forma, a queda na tendência da criminalidade e da violência em

ambas as cidades estaria associada às intervenções do governo nacional, muitas delas produto de extraordinários esforços de segurança e negociações com grupos armados ilegais.

Sem duvidar dos impactos das ações desenvolvidas pelo governo local para a diminuição da violência, os autores afirmam que a tendência criminal se quebra em Bogotá em 1994, um ano antes do início da primeira administração de Mockus. Este dado seria indicativo do evidente reducionismo em atribuir somente às políticas locais os resultados exitosos. Por fim, eles alegam a problemática da sustentabilidade dos resultados.

No caso de Bogotá, parece que a sustentabilidade na queda na violência tem dependido de um conjunto de fatores, entre os quais, o processo de fortalecimento da aliança entre estruturas criminosas e medidas dissuasivas e de incapacitação de criminosos executados pela polícia com o apoio da prefeitura. Embora o impacto das medidas de cultura cívica pareça qualitativamente reduzido, é essencial que tenha se desenvolvido um discurso em torno da proteção da vida e que convocasse a convivência cidadã. Sem isso, talvez as ações de controle e sanção não poderiam ter sido adiantadas com a magnitude que foi feito em Bogotá. (LLORENTE e LEÓN, 2013, p 189).

Conforme dito, a experiência colombiana, de alguma forma, orientou o discurso político brasileiro. Um dos pontos que sinalizam esta percepção é a fala do então Ministro Tarso Genro que, quando da idealização do PRONASCI, deixou claro ser Bogotá um exemplo exitoso a ser seguido (SEGURANÇA e CIDADANIA, 2010). Ademais, os autores acima revisados afirmaram que, em todo o contexto internacional, mas principalmente na América Latina, a cidade aparece como uma vitrine política de êxito na gestão da segurança pública pela lógica municipal. Não é de se estranhar que o modelo influenciasse o Brasil. Além da proximidade territorial, o crescimento exponencial da taxa de criminalidade violenta – impulsionada de diversas formas pelo narcotráfico –, a perda de legitimidade do Estado frente aos fracassos das políticas públicas tradicionais, bem como a indução pelo governo federal da adoção de políticas em âmbito local, são pontos similares entre as duas realidades. Perceberemos como vários pontos apresentados no modelo de Bogotá foram reproduzidos nas experiências brasileiras. Além do discurso que reforça a necessidade da participação do município para a redução da criminalidade local, destaca-se o incentivo à construção de uma “cultura cidadã”, para incentivar e justificar o envolvimento da sociedade civil na gestão da segurança pública.

Entretanto, os textos analisados sinalizam algumas incongruências no discurso otimista que permeia a experiência da cidade colombiana. A centralidade da instituição policial e a inconsistência dos argumentos de que a redução da criminalidade aconteceu

unicamente em decorrência das ações em âmbito local podem auxiliar na melhor compreensão do objeto de nossa pesquisa.

1.4. Os discursos que buscam legitimar a participação do município na segurança pública

A tentativa de compreender o processo da inserção do município como um ente federado central nas discussões sobre segurança pública nos levou ao encontro de um novo paradigma: a Segurança Pública Cidadã. Esta relação se tangencia, principalmente, pela percepção de ser o município o local de exercício da cidadania. Como dito, a relevância e a pertinência da ideia de Segurança Pública com Cidadania, enquanto novo paradigma, justificam-se no plano legal/normativo pelo reconhecimento formal através do PRONASCI da concepção de Segurança Pública com Cidadania como um novo olhar para estas políticas públicas. Além de defender a promoção e a articulação sistêmica dos entes federados e da sociedade na promoção da Segurança Pública, reforçou e fomentou a atuação municipal. Dentro da perspectiva foucaultiana, esta nova configuração na área da segurança pública – que, como dito, foi induzida pelo próprio governo federal – pode ser percebida como uma ação estratégica que, ao buscar um impacto sobre a criminalidade e conseqüentemente sobre a população, visa fortalecer o próprio poder do Estado. Neste sentido, “quando falo estratégia, levo o termo a sério: para que uma determinada relação de forças possa não somente se manter, mas se acentuar, se estabilizar e ganhar terreno, é necessário que haja uma manobra” (FOUCAULT, 2013, p.379). Assim, a utilização de “discursos” que justifiquem a participação do município pode ser percebida como estratégia de fortalecimento de poder-saber, ensejando a configuração de um novo campo de controle do crime. Nos dizeres de Garland (2008)

O campo do controle do crime envolve tanto as atividades oficiais de ordenamento social como as atividades de atores e agências privadas nas práticas e rotinas ordinárias (...) o reconfigurado campo do controle do crime é o resultado de escolhas políticas e de decisão administrativas ambas assentadas sobre uma nova estrutura das relações sociais e informadas por um novo padrão de sensibilidade cultural. (GARLAND, 2008, p. 48).

Certamente, tais mudanças estruturais demandam tempo para serem estruturadas e consolidadas. Ademais, a integração do município como sujeito de políticas de segurança destaca-se pelas particularidades de sua efetivação, notadamente quanto à necessidade de

engajamento do poder local e de uma ruptura com a ideia tradicional de que segurança pública é questão policial, a ser gerida e custeada prioritariamente pelos estados membros.

Nosso intento será entender qual o debate teórico que coloca em termos estratégicos que o envolvimento do município na segurança pública é uma medida importante para a redução da criminalidade urbana. O primeiro ponto a ser destacado é que tal debate se insere dentro de uma nova perspectiva de governança, que exige a participação do poder local como um dos elementos de constituição de uma segurança cidadã. Segundo o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (*apud* ALVES, s.d., p. 64),

O conceito de segurança cidadã relaciona-se à ideia de democracia, na medida em que surge para instaurar novo paradigma de segurança como bem coletivo e direito do cidadão. Além de incluir a temática da participação comunitária na agenda da segurança, o conceito associa-se à noção de convivência segura e pacífica, baseada em dimensões mais amplas do que a mera sobrevivência física, implicando formas de socialização mais igualitárias. Outro aspecto importante do conceito é a valorização da dimensão local, como possibilidade de se constituírem laços sociais e intervenções mais participativas no campo da segurança pública(grifo nosso). (ALVES, s/d, p. 64).

O fomento a valores inerentes à “cultura cidadã” respaldou novas políticas públicas na tentativa de criar um modelo de Segurança Cidadã. Os valores e práticas inerentes à “cultura cidadã” e categorias derivadas – “cidadão” e “cidade” – são colocados pelos gestores das políticas públicas de segurança como condições sociais necessárias para o desenvolvimento dessas políticas. Neste sentido, podemos perceber que o fomento a valores morais, derivados da própria ideia de autogoverno, passa a ser percebido como importante para a política. As teorias da arte de governar, citadas por Foucault (2008, p. 412), buscam estabelecer uma relação de continuidade entre as três formas de governo citadas por La Mothe Le Vayer: o governo de si diz respeito à moral; a economia relaciona-se à arte de governar adequadamente uma família, enquanto a ciência de bem governar o Estado diz respeito à política. A importância desta análise, que representa uma ruptura com a teoria jurídica do soberano, é que as artes de governar postulam uma continuidade essencial entre estas tipologias. Nesta linha, quando o Estado é bem governado, os pais de família sabem como governar suas famílias, seus bens e patrimônio, e os indivíduos se comportam como devem. Esta continuidade descendente apresentada por Foucault pode auxiliar na compreensão da ideia de segurança cidadã, no sentido de perceber como o fomento a valores individuais e morais se relaciona diretamente com um bom governo, com a arte de governar.

Apesar de reconhecermos que as questões envolvidas com a ideia de “cultura cidadã” têm muito a ver com um novo paradigma de segurança pública e, conseqüentemente, com a

construção de uma lógica municipal de gestão da criminalidade, focaremos nossa atenção nos fundamentos teóricos que buscam reforçar o papel da cidade nas políticas públicas de segurança.

Em um novo contexto social de integração das políticas de segurança, bem como de implantação de instrumentos de cunho democrático, a importância das ações em âmbito local é amplamente reconhecida. Carvalho (1995) chama a atenção para o fato de que a literatura produzida sobre a violência urbana brasileira sempre privilegiou a criminalidade em suas conexões com o padrão autoritário de modernização no país. Desta forma, as grandes cidades – também no Brasil - estariam fadadas a viver em um cenário de crise permanente, uma vez que as contradições do modelo de modernização excludente, somado ao descaso do Estado em implementar políticas públicas distributivas, seriam os responsáveis pela escalada da pobreza, níveis de desigualdade e ampliação das taxas de conflito em nosso país. Nestas análises, “chama a atenção a desimportância atribuída às especificidades de cada cidade e a associação imediata entre as variáveis macroeconômicas e o padrão de conflito social experimentado no mundo urbano brasileiro” (CARVALHO, 1995, p. 55). É por esta razão que alguns especialistas procuraram dotar o tema da violência de alguma autonomia analítica em relação aos indicadores macroeconômicos, apoiando-se na evidência empírica de que o crescimento da criminalidade pode se apoiar em variáveis diversas, sendo verificado mesmo em conjunturas mais favoráveis à melhoria das condições de vida nas grandes cidades. Dentro das análises contextualistas da violência – que dedicam maior atenção à microfísica da atividade criminosa e não ao macro-ambiente político –, as abordagens que analisam a violência urbana como uma relação social - que tem demonstrado maior capacidade de organização e articulação - constituem o maior campo de evidência. Dele participam pesquisas sobre as especificidades de cada cidade tomada isoladamente, utilizando-se de referências oriundas da etnografia e historiografia social, conferindo novo significado explicativo à qualidade “urbana” da violência.

O urbano, nas análises recentes sobre violência, deixa de ser o lugar exclusivamente moderno e dos comportamentos racionais de tipo utilitarista, abrindo-se a pesquisa sobre a intensa fragmentação cognitiva e valorativa de seus habitantes e sobre os canais de circulação entre os diferentes “mundos” que ali interagem. Neste caso, a qualidade da violência “urbana” aponta menos para o repertório clássico da sociologia – com os temas da migração interna e inadaptação dos migrantes ao universo moderno-industrial – e mais para a tensão constitutiva das cidades contemporâneas, em uma chave, por sua vez, menos normativa e mais compreensiva. (CARVALHO, 1995, p.58).

Assim, Carvalho (1995) aponta para uma dimensão política do problema da violência, no sentido de que a hostilidade nas grandes cidades estaria associada à baixa legitimação da autoridade política do Estado. As discussões sobre violência urbana estariam apontando para questões como a da sociabilidade e seus limites, que se relacionam com a pressão objetiva de novos seres trazidos à tona pelo processo de democratização social. A expressão “cidade escassa” refere-se à dimensão residual da cidadania e, portanto, “à sua parca competência para articular os apetites sociais à vida política organizada – isto que, no mundo das ideias políticas, caracteriza a “cidade liberal-democrática” (CARVALHO, 1995, p. 59). Desta forma, a expressão “cidade escassa” é utilizada para designar a cidade que se torna objeto de disputa generalizada e violenta entre seus habitantes.

Uma cidade é pequena, do ponto de vista político, quando não consegue prover a cidadania às grandes massas, isto é, não consegue contê-las sob sua lei e guarda. Um teto, trabalho, saúde, educação são bens de cidadania porque a sua provisão tem a finalidade de garantir que os segmentos mais pobres da população possam se manter autônomos, ou se tornar libertos, nas inúmeras redes de subordinação pessoal que se encontram presentes na base da sociedade carioca – as da contravenção, do crime organizado, das máquinas partidárias clientelistas, das igrejas, das entidades assistencialistas etc -, para, como cidadãos livres, poderem tocar suas vidas privadas, atendendo apenas às regras impessoais e universais do jogo democrático. Em outras palavras, a extensão dos bens de cidadania é a forma pela qual as novas “fronteiras sociais” são incorporadas à vida pública, à esfera política em seu sentido mais amplo (CARVALHO, 1995, p. 59/60).

Apesar de a metáfora da “cidade escassa” ter sido utilizada pela autora para entender a violência urbana no Rio de Janeiro na década de 90, ela se torna pertinente por permitir uma análise relacional entre cidade, cidadania e violência urbana. Quando a cidade alcança toda a sociedade, a dinâmica política democrática transforma o local em um ambiente pacífico e promissor. Quando intensos os padrões de exclusão, a cidade torna-se o local onde prosperam o ressentimento e a desconfiança social. A cidade objeto de apropriação privatista é a antítese daquela onde prosperam a solidariedade social e os princípios da cooperação que alimentam a dinâmica política. A “cidade escassa” seria o local onde ocorre “a fragmentação da autoridade e o fortalecimento de inúmeras micro-sociedades com seus chefes e legalidades próprios; propaga-se a corrupção; observam-se a deslegitimação do monopólio do uso da violência pelo Estado e a generalização do conflito” (CARVALHO, 1995, p. 60).

A “cidade escassa”, como antítese da “cidade democrática”, seria aquela incapaz de prover a seus cidadãos – estancados em seus esforços de obtenção da igualdade de fato – os bens de cidadania.

A relação entre infraestrutura social e gestão da segurança local é apontada por Richardson e Mumford (2002), *apud* Alves (s.d.). O conceito de infraestrutura social engloba os serviços e facilidades existentes, tais como habitação, educação, saúde, assistência à infância, meio ambiente bem cuidado, transporte e organização social, identificada a partir da existência e da qualidade das redes de amizade, da presença de pequenos grupos informais e do desempenho dos mecanismos de controle social. Neste estudo, as autoras afirmam que os controles sociais informais são o centro da organização da sociedade, no sentido de reprimir o surgimento de comportamentos desviantes ou de incentivar comportamentos positivos.

O ciclo de degradação da infra-estrutura social local é seguido por outros processos de desestabilização comunitária, como o desmonte das redes sociais. Esse processo produz o crescimento da desconfiança, o medo e a insegurança, diminuindo os laços de solidariedade e vizinhança e desfazendo os vínculos sociais (ALVES, s/d, p. 66).

Segundo Hansen (2002), a percepção de ser o espaço público local de construção de cidadania e encontro social é recorrente na literatura pós-moderna. Os urbanistas, observando a realidade de segregação dos guetos e espaços fechados, discorrem sobre o desaparecimento do espaço público e contrastam a cidade atual com a cidade moderna, na qual as características próprias do espaço público estavam em constante expansão. A posição hegemônica defenderia a tese do espaço público como local de debate e encontro social, discurso este que se alinha ao discurso modernista – principalmente proposto por Habermas – do espaço público como lugar de formação de cidadania.

El espacio público aparece materialmente entonces como un espacio propio de la era moderna, el cual se abre a diferentes motivaciones públicas y cuyo uso es discutido por visiones y propósitos igualmente legítimos. Pero al mismo tiempo es un espacio experimentado como tal por la ciudadanía, y por ende el comportamiento y acciones de los ciudadanos en dicho espacio tienden a reflejar apertura y libertad (HANSEN, 2002).

Ao contrapor o discurso moderno do espaço público como espaço de liberdade com a teoria foucaultiana, Hansen (2002) apresenta o espaço público como expressão das relações de poder. “Aún no ha sido escrita una historia completa sobre los espacios, lo cual será al mismo tiempo la historia de los poderes” (FOUCAULT, 1980, *apud* HANSEN, 2002). As primeiras cidades que foram desenhadas para anunciar, administrar, aculturar, disciplinar e controlar continuam sendo organizadas através de processos interativos de vigilância e aderência. “Estar urbanizado significa ser un adherente, un creyente en una cultura e ideologia colectiva enraizada en las extensiones de la polis” (HANSEN, 2002). Foucault afirma que,

embora o espaço sempre tenha refletido as relações de poder, sua função específica mudou. Os espaços públicos deixaram de ser um lugar de castigo real para se tornarem um espaço de vigilância. O exercício do poder, defendido por Foucault como a motivação da ação humana, estaria no centro de toda a reconstrução moderna das cidades.

Este objetivo disciplinario requiere una nueva organización del espacio, “organizar un espacio analítico” (Foucault, 1977). Es necesario “eliminar los efectos de las distribuciones imprecisas, la desaparición de los individuos de forma incontrolada, su circulación difusa, su inservible y peligrosa coagulación. Es una táctica de anti-deserción, anti-vagabundaje y anti-concentración. Su finalidad es establecer presencia y interrumpir otras comunicaciones, ser capaz en cada momento de vigilar la conducta de todos los individuos, evaluar, juzgar para calcular sus cualidades o méritos” (Foucault, 1977). A veces requiere encierro “la especificación de un espacio heterogéneo para el resto y cerrado sobre sí mismo (FOUCAULT, 2008).

Tal percepção crítica da utilização do espaço público, embora não seja o debate principal do trabalho, é importante em virtude da existência de algumas políticas municipais de segurança pública, tais como o Projeto “Olho Vivo”, que atuam diretamente sobre o meio ambiente urbano – território e população – para fins de segurança.

Apesar da abordagem acima apresentada, a bibliografia revisada apresenta o território como uma variável importante a ser considerada no desenho e implementação de programas de segurança pública. O território, na concepção da intervenção, “pode romper com a segmentação existente das políticas sociais e urbanas e produzir resultados mais efetivos e duradouros” (ALVES, s.d.). Koga (2003), *apud* Alves (s.d.), entende o território como “um novo elemento catalisador de potenciais e de reivindicação da cidadania”. O território, o espaço local, ressurge como lugar estratégico para as políticas públicas, “abrindo espaço para a introdução de novos conceitos e novas práticas de gestão caracterizadas por maior participação dos beneficiários, mais flexibilidade na operacionalização das intervenções, valorização do território como unidade da ação e integração das redes locais”. (ALVES, s.d., p.66).

A literatura revisada evidenciou que o debate sobre município e segurança pública é uníssono em reconhecer que, sendo a cidade o *locus* de vivência dos problemas relacionados à criminalidade, o município passa a ser percebido como um espaço legítimo de definição de estratégias nesta área de atuação. A ação dos gestores públicos municipais, notadamente em relação a seu poder de articulação com as diferentes instituições, atores sociais, comunidade, bem como proximidade com o espaço geográfico e social em que ocorrem os crimes, também é ressaltada. É um processo cujo pressuposto básico é a interação do poder público com a comunidade e o reconhecimento de que, embora as normas sejam federais e as polícias, regra

geral, estaduais, os problemas relacionados à violência têm feição local. Capacidade de articulação, soluções locais e proximidade entre comunidade e prefeitura são apresentadas como as grandes marcas da administração municipal, consideradas como fatores fundamentais para a formulação de políticas públicas de segurança e ações eficazes de combate à violência (MIRAGLIA, 2008; RICCIO, 2012).

No plano político-administrativo, a possibilidade de atuação do município na área da segurança reflete uma tendência à descentralização de tais políticas. Podemos apontar, na literatura, diferentes motivações que embasam a introdução de um novo paradigma, bem como a descentralização político-administrativa da segurança pública. Historicamente, a descentralização passa a ser uma tendência natural, especialmente por significar um processo decisório mais democrático, com envolvimento de todos os entes federativos e formação social nas políticas de segurança.

Embora a descentralização não seja imune a críticas baseadas no fortalecimento das elites locais - que passam a deter grandes poderes políticos e financeiros -, não há como se afastar do olhar entusiasta que a medida recebeu no Brasil pós-redemocratização, momento em que o País deixava um cenário de extrema centralização política e administrativa. A Constituição de 1988 apresentou um consenso acerca de seus aspectos positivos, principalmente pelo fato de o modelo federativo, com três esferas de governo, permitir uma maior aproximação do governo aos cidadãos.

Para os defensores da descentralização, esta promove uma aproximação do governo aos cidadãos, assim como descrito por Alexis de Tocqueville e Stuart Mill. Este último defende o governo local com base em dois argumentos: primeiramente, a descentralização promove maior participação política e civil dos cidadãos, aumentando o seu grau de “educação cívica” e ajudando-os a escolher seus representantes e a decidir melhor sobre a adequada alocação dos recursos públicos. Em segundo lugar, Mill assevera que as instituições administrativas locais são mais eficientes do que as federais no provimento dos serviços públicos. Este argumento sobre a eficiência foi também utilizado por aqueles que acreditavam, no pós-guerra, que os governos locais eram o *locus* mais adequado e eficiente para a prestação pública de políticas sociais, já que estão mais “próximos” de seus cidadãos e, portanto, compreendem melhor as suas necessidades. Somado a isso, e porque se encontram mais próximos dos cidadãos, os municípios aumentam a possibilidade de participação social nas decisões locais, tornando-se mais responsivos e responsáveis perante seus eleitores. (OLIVEIRA, 2007, p. 25.)

A reivindicação histórica de autonomia sustenta-se pela percepção de que o governo local tem mais capacidade de perceber os problemas locais, fornecer melhores respostas aos atuais desafios urbanos e construir um projeto de cidade. O princípio da proximidade, entendido como a possibilidade de estabelecer uma relação direta e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa com o território e a população (CASTELLS e

BORJA, 1996), passa a ser o elemento legitimador da autonomia e elemento essencial da legitimação democrática.

Castells e Borja (1996), ao analisar a situação das cidades latino-americanas, reconhecem que a democratização e a descentralização dos Estados reforçaram e deram maior legitimidade aos governos locais, criando as condições para que, em muitos casos, se expressasse a capacidade de liderança pública local dos prefeitos, intendentes ou governadores. Afirmam, ainda, que as dificuldades que tais cidades apresentam – crescimento demográfico, extensão da cidade “não legal”, o peso da marginalidade, o déficit de infraestrutura moderna – podem ser abordados e solucionados através da reconstrução de uma cultura cívica, espaços públicos qualificados, entre outras medidas, no sentido de obter dos governos locais mais eficácia e participação no processo de democratização. A cidade se torna, assim, espaço de debate público de articulação entre os atores urbanos.

O fato de ser o Brasil um país de grandes dimensões territoriais também colide com uma visão centralizadora no âmbito da segurança pública e conforma o argumento de que políticas públicas formuladas em termos gerais e homogeneizantes não seriam eficientes ante a diversidade territorial, cultural e social brasileiras. À abordagem geográfica, Ricardo e Caruso, *apud* Kruchin (2013), acrescentam um argumento político e apontam para o fato de que a mudança de envolvimento federal e municipal com a segurança pública seria decorrência de demandas dos eleitores, os quais, não diferenciando limites de competências de cada ente federado, exigiriam dos políticos locais ações direcionadas ao combate à violência.

A percepção de que a descentralização surtiu efeito na área da saúde durante a década de 1990 também fortaleceu o argumento de que a segurança pública deveria compor as agendas municipais, indicando um processo de descongelamento de posições dogmáticas e legalistas. Tal processo conduziria a reformas que, abrindo ao debate questões institucionais, apontariam no sentido de uma tendência à municipalização dos serviços da segurança, na rota já trilhada pela educação e pela saúde. Um paralelo inevitável pode ser traçado, assim, entre a universalização das políticas públicas na área de saúde e de segurança, embora algumas singularidades nos processos devam ser apontadas. O paradigma em saúde, quando do advento da constituição, já tinha um grau de sazonalidade consolidado, o que permitiu a sua universalização, descentralização, articulação e organização de uma estrutura participativa nos três entes federativos e a sociedade, na linha do fortalecimento dos direitos da cidadania. A tendência de descentralização na área de segurança, por sua vez, teve um ritmo de maturação distinto e mais lento (KRUCHIN, 2003; FREIRE, 2009).

Soares (2005), embora sinalize para os riscos da apropriação privada dos serviços públicos de segurança por parte das elites locais nas pequenas cidades, nos aparece como um grande entusiasta e defensor da descentralização das políticas de segurança. Segundo o autor, as principais vantagens da gestão municipal da segurança são:

A presença capilar das agências governamentais tende a facilitar a operação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle externo democrático, de articulação com a sociedade, de planejamento sensível às peculiaridades de bairros e comunidades e de avaliação sistemática das políticas públicas. Governos municipais credenciam-se a ser mais competentes e abertos à participação popular. Por outro lado, o processo de globalização tende a aproximar, estabelecer conexões e instaurar processos de contágio político entre os contextos locais e universais, o que torna as circunstâncias singulares dos pequenos centros permeáveis ao acompanhamento crítico e comparativo de uma audiência política mais ampla e, portanto, suscetíveis de monitoramento corretivo por parte dos atores transversais, como os partidos. O inverso também é verdadeiro: as experiências locais, por diferentes meios e em níveis diversos, exercem impacto sobre as dinâmicas universais, o que tende a politizar as contingências antes limitadas a âmbitos restritos e provincianos. (SOARES, 2005, p.29/30).

A proximidade com as comunidades e bairros, bem como a capacidade de mobilização da sociedade civil, aparecem como instrumentos que fortalecem a importância do município no campo da segurança pública.

Percebemos que inexistente hegemonia sobre o motivo que desencadeou a formação de um discurso na defesa da descentralização das políticas de segurança pública, caso seja possível admitirmos um único fator. No entanto, reconhecemos a existência de um consenso teórico que aponta para o reconhecimento das potencialidades das cidades como atores políticos, promotoras de cidadania e capazes de efetivar mecanismos de participação social mais desenvolvidos. Tais capacidades refletem, diretamente, na qualidade das políticas de segurança pública.

Embora trace uma diferença entre cidades como atores sociais e governo local, Castells e Borja (1996) afirmam que a cidade se expressa melhor como ator social por permitir uma articulação entre instituições políticas e sociedade civil. Neste sentido, é na mobilização sociopolítica que se encontra a base principal da afirmação de sua identidade coletiva. Segundo os autores, ao analisarem o exemplo europeu, cabe às cidades “dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar” (CASTELLS E BORJA, 1996). Borja (2000b) afirma que "La violencia urbana nace como reflejo de diversos problemas sociales y se hace más visible en el contacto entre los ciudadanos y los "otros". Es entonces una expresión de conflicto social. Siempre es una expresión de anomia y revuelta". (BORJA, 2000b, p. 57 - 58).

A evidência das potencialidades do poder local em ações preventivas à criminalidade, o reconhecimento das cidades como locais de promoção da democracia, a necessidade de fortalecimento da participação social e a aposta, conforme dizeres de Lima (2008), da democracia como pressuposto mais eficiente para o controle da violência na sociedade brasileira, são os argumentos que justificam as ações indutoras levadas a efeito pelo Governo Federal para a efetiva participação do município ao promover e efetivar Políticas Públicas de Segurança.

Outro ponto indicado na bibliografia é a importância da participação da população nas políticas de segurança pública. Neste sentido, o envolvimento do poder local é importante pela capacidade de induzir e mobilizar a sociedade, o que seria básico para legitimar as ações levadas a efeito em âmbito local. Alves (s.d.) sinaliza que os desafios impostos pelo contexto social atual demandam mais que um simples redesenho dos programas para modelos de segurança cidadã. Uma nova gestão pública do bem estar opera tanto no sentido de uma administração mais estratégica, com menos rigidez e mais descentralizada, quanto de uma administração mais pluralista e participativa, “mais permeável”. Uma administração mais estratégica refere-se à ideia de governança, que significa, segundo Alves (s.d.,p.65), “um compromisso das instituições em atender ao desafio de consolidar relações inter- e intra-institucionais, a fim de afrontar novas temáticas do contexto social e satisfazer as expectativas da população, produzindo legitimidade para a ação política dos programas e para a escolha das alternativas”. Seria a “politização do nível local”. A participação ativa do município é ressaltada por sua capacidade de viabilizar envolvimento da população com o planejamento local das ações de segurança.

Um dos pontos de maior recorrência na literatura é a capacidade do município viabilizar o envolvimento da população local nas ações de segurança, o que influencia na compreensão das políticas municipais de segurança - como veremos a seguir. Esta corresponsabilidade do cidadão pela segurança é inclusive um dos pilares da ideia de segurança pública com cidadania, que reflete o discurso de ser a segurança pública direito e responsabilidade de todos. Podemos inserir tal debate na busca por legitimação social das ações. Assim, pelo princípio da proximidade, os municípios teriam mais mecanismos para chamar os cidadãos à tomada de decisões, permitindo uma legitimação quanto às medidas impopulares e uma divisão do ônus caso as ações não sejam eficazes. Defenderemos adiante que tal forma de condução se alinha a uma racionalidade estatal que tem por meta trabalhar a gestão política dos homens para o aumento da própria força do Estado.

1.5. Como o município pode atuar concretamente no campo da Segurança Pública?

A atuação do município na área da segurança pública perpassa pela necessidade de uma alteração paradigmática. Em um contexto histórico em que a gestão da “ordem pública” foi efetivada quase exclusivamente através de medidas repressivas – tipicamente policiais –, repensar as políticas de segurança pelo viés preventivo pressupõe criar um novo campo de atuação. Dentro desta perspectiva, busca-se um novo formato de gestão que permita intervenções sociais desenhadas e pensadas por especialistas da área, em conjunto com o governo e sociedade civil. A estratégia e a participação seriam alguns elementos para administração local da criminalidade. Seria um formato de política de segurança que se alinha com a forma democrática de governo, rompendo com a lógica autoritária e repressora extremamente reforçada no último período ditatorial vivido no Brasil.

Verificamos que essa nova racionalidade nas políticas de segurança pede que alguns obstáculos sejam superados. Primeiramente, é preciso que os municípios ultrapassem a alegação de que a imobilidade estaria justificada pelo engessamento constitucional. O discurso de que a competência para lidar com a segurança pública pertence, no plano legal, aos estados-membros, aparece como um forte fator obstaculizador no plano concreto. As dificuldades inerentes ao complexo campo da violência – a demandarem atuações multissetoriais e interdisciplinares que atuem sobre as variadas dinâmicas sociais – “levam as prefeituras a exorcizar o tema, lavar as mãos e transferir a batata quente aos governos estaduais, amparando-se na letra constitucional e no formalismo da separação entre o município, estado e União” (GUINDANI e SOARES, 2005, p. 286). No entanto, para além de superar os argumentos comodistas para sua inação, é importante que o município reconheça suas limitações para que possa, então, descobrir aspectos que sejam percebidos como potencialidades.

Esta aparente ambivalência da ação municipal pode ser explicada pela própria especificidade das cidades. Cada uma vive sua própria realidade, ostenta uma identidade própria, apresenta conflitos internos singulares. A especificidade – que historicamente vem sendo tratada no campo da segurança pública com políticas universais – pode ser vista positivamente, ao permitir o uso criativo de seus recursos interventivos. Os poderes municipais estão mais próximos da população, dos bairros e dos problemas e, mesmo limitados na definição de algumas políticas, têm um papel relevante na gestão da segurança.

O uso positivo das limitações municipais é denominado por Guindanie Soares (2005, p. 287) como “método da reversão”. De sua incapacidade para a gerenciamento das

instituições policiais pode surgir a oportunidade para que o município explore o potencial das ações preventivas. As reorientações das políticas públicas originariamente polarizadas para fins específicos – como educação, saúde e moradia –, para que se alinhem também com os propósitos da segurança pública, poderão trazer para o gestor municipal um leque alternativo de ações. A possibilidade da redefinição e fortalecimento das Guardas Municipais enquanto estruturas das agências públicas de segurança seria consequência do reconhecimento do fato de elas ainda aparecerem como instituições embrionárias e sem identidade e funções claramente definidas.

Em relação às Guardas, podemos observar que, em vários locais, este é o único instrumento municipal voltado para a segurança. Isto pode decorrer da própria interpretação constitucional que, ao mencionar a atribuição dos municípios na segurança pública, limita-se a dispor que estes poderão criar suas Guardas, e que estas terão por função zelar pelos bens, serviços e instalações da cidade. Esta constatação é importante para compreendermos porque ainda é corriqueiro o entendimento de que a participação do município nesta área se limita à instituição da Guarda Municipal. Tal compreensão, ainda presente no senso comum, se mostra não somente reducionista como também equivocada, podendo obscurecer a percepção do extenso leque de ações que podem ser percebidas como políticas municipais de segurança. Assim, a criação de Guardas é uma – porém não a única – das políticas de segurança que o ente municipal pode estabelecer. Tal premissa é salutar para que o debate ganhe as proporções que merece.

A exposição preliminar nos demonstrou que a gestão criativa, voltada para as particularidades e potencialidades do território, é um dos pilares da concepção de segurança pública pela lógica do poder local. Assim, inexistente um rol taxativo, fechado, de quais seriam as políticas municipais de segurança pública. Os estudos revisados, em sua maioria, apontam para pesquisas empíricas que, ao analisarem a realidade da cidade, descrevem as medidas adotadas por determinados gestores. A impossibilidade de esgotarmos todas as políticas de segurança passíveis de serem adotadas por este ente federativo nos levou à necessidade de escolhermos quais abordar.

O Edital de Seleção para que os municípios e consórcios municipais apresentassem propostas para a execução de projetos no âmbito do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, nas ações de Fortalecimento das Instituições de Segurança e Apoio à Implementação de Políticas Sociais (Ação 2070), de 2012, pode nos auxiliar a elucidar o que o governo federal compreende por políticas públicas que podem ser desenvolvidas no âmbito

municipal. De acordo com o edital – que visava selecionar propostas para financiamento –, as ações municipais passíveis de fomento pelo governo federal eram:

- a) *Estruturação Física dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal – GGI-M (sala do pleno e Secretaria Executiva) e Gabinetes de Gestão Integrada de Consórcios Municipais;*
- b) *Estruturação das Secretarias Municipais de Segurança e/ou órgãos de gestão da Segurança Pública em âmbito municipal e/ou Consórcios Municipais voltados para a Segurança Pública;*
- c) *Implementação de políticas sociais de prevenção da violência;*
- d) *Implementação de ações de acesso aos serviços de segurança pública e proteção a grupos em situação de vulnerabilidade: crianças e adolescentes, mulheres, idosos, população em situação de rua, grupos temáticos de raça, etnia, religião e livre orientação sexual;*
- e) *Projetos de prevenção primária e secundária à violência;*
- f) *Fortalecimento das guardas municipais;*
- g) *Elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança Pública;*
- h) *Estruturação e implementação e fortalecimentos de Conselhos e Fóruns Municipais de Segurança Pública.*²

O contato com o edital reforçou nossa percepção de que algumas políticas são induzidas pelo governo federal, fato que deve ser considerado quando se analisarem as escolhas de algumas ações pelos gestores municipais. No entanto, a partir do direcionamento acima apresentado, optamos por apresentar considerações sobre as políticas preventivas, bem como sobre aquelas que demandem um maior envolvimento do poder local, seja pela necessidade da criação de novas estruturas administrativas – tais como Secretaria de Segurança Pública e Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) –, seja pela necessidade de amplo envolvimento e mobilização da sociedade civil – como Conselho Municipal de Segurança Pública e Fórum Municipal de Segurança Pública –. A Guarda Municipal, ante sua importância e especificidade, será apresentada em tópico próprio.

O foco nas ações preventivas surge da identificação de que, apesar das limitações legais, há muito que pode ser feito pelo poder municipal para reduzir a criminalidade e a violência. A abrangência dessa atividade – promover políticas públicas de segurança urbana com foco na redução da violência – está basicamente pautada em ações interdisciplinares e preventivas. A percepção de que a criminalidade e vulnerabilidade social se instalam em áreas em que há um vácuo nas políticas públicas permite o desenvolvimento de programas e projetos nas mais diversas áreas da administração municipal, bem como em entidades

²Ministério da Justiça – Edital PRONASCI 2012. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-06/editalmunic+iexclpiospronasci_-2012.pdf>

conveniadas. Estas ações, se bem orientadas, podem alterar as condições propiciatórias ligadas às práticas que se deseja eliminar ou reduzir.

A expectativa antecipatória embutida no esforço para a decodificação dos fatores que concorrem para a prática de condutas antissociais enquadradas juridicamente como criminosas está presente mesmo antes da criminologia ser entendida como campo específico de conhecimento. Ela é uma das melhores expressões do “construtivismo” teórico de que fala Hayek (1978) como marca do saber de inspiração iluminista. A ambição de definir todos os fatores relevantes e suas combinações que resultam nos fenômenos sociais levaria o homem moderno a supor possível, através de intervenções cientificamente orientadas, interferir sobre os rumos da sociedade, produzindo artificialmente os arranjos desejáveis para a promoção de uma vida mais harmoniosa. Ambição ilusória, segundo Hayek, ela é marca de origem a qual se perpetua no campo da criminologia, sobretudo no que ela se volta à prevenção. (SENTO-SÉ, 2011, p. 12).

Apesar de uma parcela da literatura apontar para o fracasso deste ideal, o êxito dissuasório das ações antecipatórias esteve presente nas origens do pensamento criminológico moderno. As ações preventivas são apontadas, assim, como a melhor alternativa para a contenção do aumento da violência no século XX.

Segundo Sapori e Andrade (2007, p. 223), o eixo relacionado à prevenção social pode abarcar ações em três níveis. No âmbito da prevenção primária, o desafio são abordagens destinadas para a população em geral, a fim de evitar práticas de violência. Neste campo de atuação podem ser incluídas intervenções em espaços físicos e sociais, priorizando fatores capazes de incentivar a prática de crimes. Neste sentido, o reconhecimento de que, apesar da diversidade da violência criminal, o tráfico de drogas ocupa um lugar estratégico dentro da dinâmica violenta no país, notadamente em decorrência de sua capacidade de recrutar jovens, torna-se importante. Essa forma de criminalidade acaba por disseminar um estilo cultural e econômico de vida, com um mercado próprio e promissor. A relação entre drogas e práticas criminosas mostra-se incontestemente a demandar políticas, que, por envolverem ações tipicamente preventivas, não se esgotam na repressão.

Segundo Soares (2005), o contorno geral das ações preventivas já está claro e deve atuar sobre o grupo mais vulnerável, composto por jovens pobres, geralmente do sexo masculino, que representam o contingente sob maior risco, tanto do ponto de vista passivo quanto ativo. A vulnerabilidade estaria relacionada ao resultado da interação com o tráfico, que se apresenta como forte fonte de atração e risco para a juventude. Assim, uma política de segurança deve privilegiar esse público-alvo, em todas as suas dimensões - que englobam desde a integração e inclusão social ao mercado de trabalho até o acolhimento destes jovens,

permitindo a construção de autoestima, experiências indenitárias e confiança nos processos de socialização.

No âmbito da prevenção secundária, destacam-se ações que busquem uma resposta mais imediata à violência e que sejam focadas em grupos de risco identificados como potenciais agressores por sua faixa etária, local de moradia e condições socioeconômicas. Tais ações visam dar maior atenção aos grupos que demonstram maior tendência ao crime.

As abordagens voltadas para ações de longo prazo, como reabilitação e reintegração das vítimas e agressores, podem ser enquadradas no eixo da prevenção terciária. Neste campo, buscam-se medidas que atenuem as consequências da violência: apoio às vítimas e suas famílias.

Dentre as diversas formas de organizar as modalidades de prevenção à violência, os níveis de prevenção primária, secundária e terciária também são reconhecidos por Sento-Sé (2011). A tipologia acima apresentada é semelhante à trazida por Gärtner (2008), *apud* Sento-Sé (2011), que descreve a prevenção primária

como aquela focada na intervenção sobre as condições gerais, sejam físicas ou humanas, que favorecem a recorrência de episódios violentos; a secundária seria voltada para indivíduos ou grupos que, a partir de determinadas características, estariam mais vulneráveis ao envolvimento em situações de violência, seja na condição de autor, seja na de vítima; a terciária, orientada para a redução da recorrência criminal por pessoas já identificadas como perpetradoras de violência, teria a expectativa de evitar a reincidência. (grifo nosso). (GÄRTNER, 2008, *apud* SENTO-SÉ, 2011, p. 22).

A tipologia proposta por Tonry e Farrington (1995), *apud* Sento-Sé (2011) apresenta quatro grandes abordagens focadas na prevenção: prevenção à evolução criminal (*developmental prevention*), prevenção comunitária (*community prevention*), prevenção situacional (*situational prevention*) e prevenção criminal (*criminal justice prevention*). Analisando características territoriais, sociais e econômicas, de trajetórias e de estilos de vida, os modelos visam definir o risco para a existência de maiores ou menores taxas de criminalidade.

A prevenção à evolução criminal é focada na identificação dos fatores de risco que tornam mais provável que determinados indivíduos se envolvam recorrentemente em episódios criminais. Partindo do indivíduo como uma unidade para análise sociológica, a busca por regularidades permitiria, ao conhecer as causas determinantes, a definição de estratégias e políticas públicas para seu enfrentamento. Estruturas familiares, carreiras

escolares e perfil socioeconômico seriam alguns dos campos em que os fatores de risco germinariam.

A prevenção comunitária relaciona-se à depreciação das relações sociais com as condições sociais e institucionais. Uma das formas de sua manifestação é a “teoria das janelas quebradas”, que defende que, quando “a violação de códigos elementares de conduta e de respeito ao patrimônio e ao espaço público são toleradas, acaba por ser o campo fértil para escaladas de violência e o incremento de tipos mais graves e com maiores potenciais de agressão” (SENTO-SÉ, 2011). Na versão do prefeito Rudolph Giuliani, a cidade de Nova York desenvolveu a chamada política de “Tolerância Zero”, que influenciou os discursos sobre segurança pública em várias partes do mundo. Investir no espaço físico e simbólico onde as incidências criminais são frequentes é um desdobramento quase inevitável de uma abordagem como esta. O programa de “Tolerância Zero” seria um exemplo de que o apelo por resultados eficientes, racionais, céleres e pragmáticos alimenta a busca por soluções ditas modernas, ontologicamente neutras e capazes de solucionar o problema da violência e da criminalidade.

A prevenção situacional, por sua vez, é uma abordagem ancorada estritamente na ontologia utilitarista. Segundo os defensores de tal perspectiva, a ação do violador da lei segue o mesmo padrão observável na conduta dos indivíduos em geral. Seria a transposição da racionalidade econômica para a conduta individual, em que as ações criminosas teriam relação direta com a existência ou não de oportunidades delitivas. Para tal teoria, ações preventivas são as que intervenham nos espaços públicos onde a prática de determinado delito seja recorrente. A ação visa tornar seu cometimento menos atrativo, mais passível de fracasso. O foco da política pública é na ação, e não no criminoso.

Em uma palavra, a prevenção situacional confere subsídios normativos e empíricos para a criação de espaços defensivos, recursos tecnológicos, mecanismos de dissuasão etc. (...) A perspectiva situacional desloca o foco do criminoso para o ambiente em que o crime ocorre. Mas tal deslocamento se dá não exatamente por que o indivíduo seja desprovido de importância. Ao contrário, ele é a fonte única de decisões orientadas por escolhas racionalmente orientadas. O lugar de coadjuvante ocupado pelo indivíduo na teoria situacional decorre de seu caráter não problemático. Aqui, o homem criminoso é, na maior parte das vezes, um indivíduo comum, dotado das aptidões medianas de que dispõe qualquer cidadão e motivado pelo principal recurso de que são investidos os homens e mulheres em geral: a utilidade. (SENTO-SÉ, 2011, p. 31).

Sinteticamente, pode-se explicar assim a teoria da prevenção situacional do crime (*Situational Crime Prevention*):

Situational crime prevention refers to a set of techniques for preventing crime by reducing the opportunity offenders have to carry out illegal acts. Such prevention does not attempt to alter offenders' personalities or directly threaten them with police action. The goal instead is to use a variety of very simple and practical methods to induce people to avoid committing illegal acts. (FELSON, 2004, p.23)

Criada por Ronald Clarke em 1973, para a compreensão dos motivos da evasão dos jovens dos reformatórios, esta teoria defende ser o crime resultado de situações humanas e oportunidades, sendo que a prevenção deve buscar evitar situações propensoras às práticas de crimes, que somente serão conhecidas com a análise do meio ambiente. Assim, a prevenção poderá atuar tanto no sentido de adotar práticas tendentes a dificultar o acesso do criminoso ao objeto do crime, como também alterando os espaços, em claro impacto ao meio ambiente, a fim de modificar a relação do indivíduo com o espaço.

Identificar lugares visados, produtos visados e padrões recorrentes de vitimização é o novo objeto de ação. É a lógica da integração do sistema presente na criminologia da vida cotidiana, ou seja, a ordem social é uma questão de coordenação e sua gestão deve ser feita sem demandas morais ou leituras dramáticas da criminalidade. É uma leitura racional, eficiente, tecnológica, pulverizada e moralmente neutra das medidas de prevenção à criminalidade. Os variados recursos tecnológicos relacionados à prevenção situacional, como sistema de monitoramento por câmeras – mesmo capazes de aumentar a sensação de segurança através de intervenções no espaço público – não estão imunes às críticas.

Garland (2008, p. 427/428) alerta precisamente para os riscos que escolhas – aparentemente racionais do ponto de vista individual – possam gerar resultados irracionais quando repetidas em larga escala, a sugerir que o mercado de segurança também deve ser pautado por restrições morais e não meramente funcionalistas. A instrumentalização da insegurança para fins políticos e ideológicos da classe dominante gera uma leniência dos governos contemporâneos com as questões sociais e econômicas que levam à marginalização.

Ao analisar a nova cultura do controle do crime, Garland (2009, p.369/370) destaca a mudança do objeto da ação, que se desloca do indivíduo para o fluxo de pessoas e eventos criminosos. O foco principal aproxima-se da prevenção, porém não em uma prevenção focada na ressocialização do criminoso, e sim naquela que objetiva, nos dizeres de Garland (2008)

Reduzir a oferta de eventos criminosos através da minimização de oportunidades, da intensificação de controles situacionais e de evitação de situações criminogênicas. Antes de tratar disposições criminosas e punir indivíduos culpados, o terceiro setor se concentra em evitar a convergência de fatores que precipitem eventos criminosos. (GARLAND, 2008, p.370).

A identificação de novos objetos de ação se relaciona diretamente com a dinâmica do poder apresentada por Foucault. Ao explicar a forma com que o poder é exercido, o autor afirma que é o modo de ação que define as relações de poder. Um modo de ação que não age diretamente e imediatamente sobre os outros, mas que age sobre sua própria ação. Assim, o autor traça a distinção entre “relação de poder” e “relação de violência”³. O exercício do poder é

Um conjunto de ações sobre ações possíveis; ele opera sobre um campo de possibilidade onde se inscreve o comportamento dos sujeitos ativos; ele incita, induz, desvia, facilita ou torna mais difícil, amplia ou limita, torna mais ou menos provável; no limite, ele age ou impede absolutamente, mas é sempre uma maneira de agir sobre um ou vários sujeitos ativos, e o quanto eles agem ou são suscetíveis de agir. Uma ação sobre ações. (FOUCAULT, 1995, p. 14).

Soares (2005) defende que uma agenda mínima no campo da segurança pública deve ser capaz de viabilizar a estabilização das expectativas positivas quanto à ordem pública e à vigência da sociabilidade cooperativa. Para a realização de tais objetivos, é necessária a atuação em duas esferas: a fática, que importa em reduzir a quantidade de práticas violentas, e a intersubjetiva, que atua no domínio das percepções coletivas, visando a redução do medo, da sensação de insegurança e da instabilidade das expectativas.

O discurso – que decorre de algumas experiências percebidas no Brasil – parte da premissa de que a criminalidade e a violência podem ser diminuídas com a implementação de uma política inteligente de segurança pública (que se caracterizaria pelo investimento simultâneo em projetos de prevenção social da criminalidade sob o acompanhamento da sociedade), bem como pelo fortalecimento das Guardas Municipais. Segundo Soares (2005), a atuação simultaneamente no *front* social e no *front* policial são os pressupostos de uma política municipal de segurança que, ao aplicar políticas públicas preventivas bem articuladas, deve ser hábil para interceptar as dinâmicas geradoras da violência. No *front* policial, as políticas deveriam substituir a tradicional fragmentação entre as polícias estaduais, federais e municipais, que não se comunicam entre si e não cooperam. Dentro desta análise, destaca-se o reconhecimento da importância do fortalecimento e atuação das Guardas Municipais.

Uma política de segurança sensível à complexidade referida deveria buscar promover a redução da violência criminal e da instabilidade de expectativas; e a gestão adequada será aquela que reunir e mobilizar os meios organizacionais, os recursos humanos e os instrumentos de poder para viabilizar a aplicação plena e adequada. (SOARES, 2005, p.18).

³Sobre a diferença e entre “relação de poder” e “relação de violência”, ver texto “O Sujeito e o Poder”, de Michel Foucault.

Efetivar uma política de segurança pressupõe a decisão de delimitar o espaço social e focalizá-lo para o enfrentamento pluridimensional da questão da criminalidade. A capacidade dos operadores locais mobilizarem todos os organismos pertinentes, inclusive a sociedade civil, mostra-se decisiva. Assim, uma gestão que viabilize um pacto político de intensificação e qualificação dos investimentos e a integração das ações em âmbito local, com a abertura permanente à participação social, é o marco de uma política descentralizada de segurança pública (SOARES, 2005).

A importância do conhecimento para o êxito das ações em âmbito municipal é ponto de destaque na literatura. Neste aspecto, é recorrente a afirmação da necessidade do município se armar de dados estatísticos, pesquisas especializadas e bancos de dados estratégicos. A boa gestão pressupõe o bom gerenciamento das informações a fim de mapear, por exemplo, qual a área municipal mais violenta e vulnerável, e permitir a adoção de medidas que antecipem a ação e que atuem no controle situacional do crime. A segurança pública aparece como um problema relacionado à gestão adequada das informações. “Sem gestão não haverá política alguma, sendo que as instituições policiais e afins permaneceram condenadas ao círculo vicioso do imprevisto e reatividade”. (SOARES, 2005).

Utilizando mecanismos, como dados estatísticos, análises contextuais da ocorrência criminal, identificação de fatos associados, produção de informações resultantes de pesquisas e estudos, com o objetivo de apontar tendências acerca do fenômeno da criminalidade, é possível produzir uma antecipação da ação, ao que se pode chamar de pró-atividade perante o surgimento da criminalidade. Esta pró-atividade concilia ações preventivas e ações repressivas, numa perspectiva de atuação coordenada. A demanda por modelos que inovem no campo das políticas públicas de segurança, contemplando a complexidade do fenômeno da violência, os fatores multicausais da criminalidade e a compreensão das demandas específicas e heterogêneas que se qualificam no nível local, exige repensar a gestão local de problemas de criminalidade e segurança de forma mais estratégica. Esse entendimento é essencial para articular as demandas locais com as respostas gerais pensadas para o enfrentamento e a solução dos problemas da violência urbana, nos levando a uma nova visão do desenho e da implementação das alternativas, que passam a agregar novas dimensões como governança, participação, territorialidade e infra-estrutura social” (ALVES, s.d., 67).

A estreita relação entre gerenciamento de informações e segurança também pode ser analisada através da perspectiva de Michel Foucault. Enquanto a soberania se exerce nos limites de um território e a disciplina age sobre os corpos dos indivíduos, a segurança é exercida sobre o conjunto de uma população. É uma forma de gerir multiplicidades. É uma forma de enfrentar antecipadamente o que não se conhece com exatidão.

Dados estatísticos sobre os bairros mais violentos da cidade, disposição das ruas, locais de maior circulação de pessoas, áreas de maior concentração de comércio, números comparativos sobre a criminalidade local auxiliam na construção da realidade. A diferença traçada entre dispositivos de disciplina e de segurança torna-se apreensível, pois, segundo Foucault: “A disciplina trabalha num certo espaço vazio, artificial, que vai ser inteiramente construído. Já a segurança vai se apoiar em certo número de dados materiais” (FOUCAULT, 2008, p. 25).

Digamos, para resumir isso tudo, que, enquanto a soberania capitaliza um território, colocando o problema maior da sede do governo, enquanto a disciplina arquiteta um espaço e coloca como problema essencial uma distribuição hierárquica e funcional dos elementos, a segurança vai procurar criar um ambiente em função de acontecimentos ou série de acontecimentos de elementos possíveis, que vai ser preciso regularizar, num contexto multivalente e transformável. O espaço próprio da segurança remete, portanto a uma série de acontecimentos possíveis, remete ao temporal e ao aleatório, um temporal e um aleatório que vai ser necessário inscrever em um espaço dado. (FOUCAULT, 2008, 27/28).

A segurança passa a ser uma questão de estratégia. O bom governante deve levar em conta o que pode acontecer. Um bom planejamento depende da capacidade de trabalhar e gerenciar o futuro, na utilização de técnicas para gestão dos problemas da série.

A segurança vai procurar criar um ambiente em função de acontecimentos ou de séries de acontecimentos ou de elementos possíveis, séries de acontecimentos ou de elementos possíveis, séries que vai ser preciso regularizar num contexto multivalente e transformável. O espaço próprio da segurança remete, portanto a uma série de acontecimentos possíveis, remete ao temporal e ao aleatório, um temporal e um aleatório que vai ser necessário inscrever num espaço dado. O espaço em que se desenrolam as séries de elementos aleatórios é, creio, mais ou menos o que chamamos de meio. (FOUCAULT, 2008, p. 27).

A ideia que se coloca através dos dispositivos de segurança é saber como manter a criminalidade dentro de limites que sejam social e economicamente aceitáveis, e em torno de uma média considerada aceitável para o funcionamento social. Para Foucault, portanto, o exercício do poder consiste em conduzir comportamentos e ordenar probabilidades. Assim, dentro de uma lógica de perceber a segurança pública como uma questão de governamentalidade, o gerenciamento da informação aparece como uma estratégia orientada para a escolha de soluções vencedoras.

Dentre as ações preventivas, o projeto “Olho Vivo” pode ser enquadrado como um modelo de política de segurança municipal que se pauta pela lógica de prevenção situacional, amplamente focada na utilização de aparatos tecnológicos e gerenciamento de informação. A

disposição de câmeras que funcionam durante 24 horas e um complexo esquema de vigilância permitem o controle pela polícia militar de todos os eventos ocorridos no espaço público. O projeto “Olho Vivo” é, pois, um mecanismo de segurança que, ao atuar em um determinado meio – aglomerado de indivíduos, espaço público, áreas comerciais – pretende agir preventivamente no campo das possibilidades de ações criminosas. É a polícia das condutas.

Fraga (2002) afirma ser o panoptismo um dos traços fundamentais da nossa sociedade, por representar uma forma de poder que atua sobre os indivíduos através de uma vigilância individual e contínua.

Esse aspecto tríade do panoptismo – vigilância, controle e correção – é uma dimensão fundamental e característica das relações de poder em nossa sociedade. Dessa forma, é desnecessário o recurso à violência para que se efetive uma sujeição real, pois estar submetido a um campo de visibilidade significa a inscrição em si da relação de poder. (FRAGA, 2002, p. 80).

O esquema de segurança pode ser percebido como uma forma de exercício do poder que, pensado como uma tecnologia de submissão e assujeitamento dos corpos às verdades, produz modos de subjetivação. Desta forma, o bom uso da tecnologia e da informação relaciona-se diretamente com a arte de governar. “Governar é possibilitar o exercício do poder por meio de tecnologias e dispositivos” (FRAGA, 2002, 86).

Não somente por uma questão metodológica, mas também por economia argumentativa, abordaremos mais detalhadamente questões sobre este mecanismo de segurança no capítulo III, oportunidade em que analisaremos a implementação deste projeto na cidade de Juiz de Fora.

Ainda na seara do discurso preventivo, podemos destacar ações que buscam produzir efeitos imediatos sobre a violência. Assim, apesar do reconhecimento da necessidade de mudanças estruturais que afetem o campo da violência, a percepção de que tais alterações ocorrem em longo prazo e ultrapassam a competência do poder municipal acaba por fortalecer o discurso que sustenta a parceria entre a polícia militar e o município. Geralmente, tais projetos são de iniciativa do governo estadual, necessitando de alguma contrapartida dos poderes locais para sua efetivação. No estado de Minas Gerais, o “Ambiente de Paz” pode ser um exemplo de programa que visa atuar sobre a prevenção social à criminalidade. Com a finalidade de criar um instrumento de aproximação da força policial com a comunidade, o programa é focado na prevenção do crime, através da parceria entre a Polícia Militar, a Prefeitura e demais órgãos envolvidos nas políticas de segurança pública. Ele visa promover ações conjuntas que atuem no combate à criminalidade e na redução da sensação de

insegurança. O programa pretende resgatar, preferencialmente, crianças e adolescentes em situação de risco social nas localidades mais complexas, no tocante à criminalidade -, além de tentar evitar que o público-alvo possa ser envolvido com o crime organizado e tráfico de drogas. Estruturado com base em um modelo de policiamento de proximidade, o projeto é setorizado através de um espaço pré-estabelecido, sob a coordenação de um Oficial da Polícia Militar. A Prefeitura atua através da melhoria do espaço público e de ações de prevenção social e situacional.

Segundo informe oficial da Polícia Militar de Minas Gerais,

O programa Ambiente de Paz tem o escopo de trazer à tona o jeito plural e sistêmico de fazer polícia, conjugando prevenção social e situacional da violência, conciliando os princípios da setorização com a mobilidade comunitária, resolução de problemas, mediação de conflitos e repressão qualificada. Daí a importância de todos os atores envolvidos conjugarem esforços para uma sinergia de ações que resultem na melhoria substancial da qualidade de vida da comunidade. Assim, o Programa se insere, nas localidades, como mais um dentre todos aqueles que se constituem como equipamentos públicos de base local. A estruturação de atendimento público se dá a partir de uma articulação que visa contribuição/fortalecimento de uma rede de proteção social que se aplique na discussão de segurança pública e que se responsabilize, de acordo com a sua área de atuação, pelo atendimento e acompanhamento do público destinatário do Programa, inclusive dos que são diretamente envolvidos com a criminalidade.

Percebemos assim que o programa tem prioritariamente um foco preventivo e sua ação inclui metas que ultrapassam as operações policiais repressivas. Ao menos no plano retórico, o programa se alinha com a ideia de ser a segurança pública uma responsabilidade coletiva, não somente dos entes governamentais, como também dos cidadãos. A importância da articulação entre o executivo estadual e as esferas dos governos federal e municipais é apontada como um elemento importante para o êxito de políticas de segurança em âmbito local.

Além das ações preventivas, observamos que uma das ações cujo desenvolvimento é incentivado pelo Ministério da Justiça é a realização de Fóruns Municipais de Segurança Pública. Fóruns locais poderão ter múltiplas e diversas formas, posto que tendem a refletir a realidade institucional e social local. A iniciativa – pelo menos idealmente – busca dar voz aos agentes e instituições capazes de contribuir para a temática da segurança pública, permitindo que ações concretas possam ser direcionadas a partir de sua realização. Pode ser um passo importante para a discussão sobre o conteúdo do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência.

Oliveira (2005), ao salientar a importância da experiência na região metropolitana de São Paulo, afirmou que, dos cinco seminários realizados entre novembro e dezembro de 2001, resultou a documentação original para a formulação do “Plano Metropolitano de Prevenção à Violência”, apresentado para a aprovação dos prefeitos em maio de 2002. Segundo a autora, o plano – que sintetiza uma série de ações – foi criado com a finalidade de promover políticas e programas de redução da criminalidade e da violência, melhorar a segurança dos cidadãos e a qualidade de vida da população, assim colaborando com o governo do estado e a sociedade civil. As ações apresentadas partem de duas premissas: primeiramente, reconhece-se a importância da articulação entre o poder público federal, estadual e municipal, bem como entre estes e a sociedade civil. Em segundo lugar, está o fortalecimento da percepção de que, a par das limitações constitucionais, muitas ações podem ser feitas pelo poder municipal para a redução da criminalidade e da violência, desde que a perspectiva preventiva se fortaleça.

O plano cobre, em seus dez pontos, uma série de áreas que convergem para o fortalecimento de medidas preventivas. Produção de informação, criação de conexões entre os vários setores do poder municipal, das municipalidades entre si e dessas com o governo do estado, implementação de políticas urbanas, valorização das Guardas Municipais e iniciativas que interferem diretamente nos hábitos cotidianos da população (ou de parte dela), como na determinação do fechamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas a partir das 23 horas. (OLIVEIRA, 2005, p.100).

Regina Miki (s.d.), que durante o período de 2001 a 2008 foi Secretária Nacional de Defesa Social de Diadema, reforça a importância do Plano Municipal de Segurança, considerando sua maior facilidade de diagnosticar situações, planejar ações e executá-las em uma linha cronológica e multidisciplinar. O acompanhamento da execução das ações não somente permite avaliar todos os passos do processo, como também viabilizar o maior êxito nas ações. Instituição de instrumentos de planejamento das ações e instâncias participativas seriam elementos estratégicos para uma administração local, voltada para resultados mais efetivos, com o objetivo de assegurar a produção de uma segurança pública de qualidade e de fato descentralizada, que sustente a ação local.

Os planos municipais de Segurança Pública organizam as demandas e, ao mesmo tempo, agregam valor às soluções apresentadas na medida em que a solução é compartilhada. Se pensarmos em resultados mais efetivos e alterações do contexto social local, a produção de respostas envolve a pactuação de resultados com a comunidade local, que será beneficiada pelas mudanças que possam ocorrer no cenário local. (ALVES, s.d, p. 65).

A participação da população, como pressuposto para a ação política, seria um fator de extrema relevância para a elaboração de planos municipais de segurança pública, que constituem mecanismos importantes para encaminhamento das respostas aos problemas.

Perrenoud (2007), *apud* Pereira, Tonelli e Oliveira (2013) afirma que a experiência do Plano Municipal da cidade de Santos/SP comprovou empiricamente a necessidade da integração entre os governos federal, estadual e municipal. A sistematização de um programa composto de passos previamente definidos e que atenda os anseios da comunidade local em relação à segurança pública mostra a forma de gestão municipal da segurança. No entanto, a efetiva participação do município depende da destinação de recursos dos três entes federativos para o setor, reforçando o discurso da integração.

Apesar do reconhecimento destes elementos como imprescindíveis para uma efetiva gestão local das políticas públicas no campo da segurança, Alves (s.d.) indica uma tendência no Brasil de que os municípios não se preocupem com a elaboração de planejamentos municipais na área da segurança, face ao pequeno número de prefeituras que, segundo o IBGE, apresentam planos municipais de segurança. Tal tendência, entretanto, se contrapõe aos números de órgãos municipais de segurança pública. Em 2006, nas regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE, somente 13% dos 450 municípios apresentaram Planos Municipais de Segurança elaborados. No entanto, 41% dos mesmos municípios pesquisados possuem órgãos gestores que fazem parte da administração municipal. Tais números, segundo Alves (s/d), refletem uma forma de organização voltada para a institucionalização de organismos burocráticos para a gestão local da segurança. A criação de organismos locais de segurança seria uma forma de institucionalizar o problema, pois o município assume para si a responsabilidade sem, entretanto, possuir mecanismos de gestão do problema do ponto de vista das soluções possíveis. A ausência de instrumentos disponíveis para solucionar as questões de segurança em âmbito local se justifica pela falta de autonomia municipal nesta área, que estaria limitada e condicionada a pressupostos federativos. As leis são federais, a gestão estadual e os problemas municipais.

Apesar de ações, como os fóruns e o Plano Metropolitano de Enfrentamento à Violência, representarem grandes avanços, Oliveira (2005) aponta para as dificuldades em sua implementação, bem como o fato de cada prefeitura encontrar resistências internas para levar o programa adiante. “Cada prefeitura tem uma dinâmica própria e lida com prioridades e obstáculos específicos.” (OLIVEIRA, 2005, p. 101).

Em relação às dificuldades para efetivar políticas municipais de segurança, a bibliografia aponta a liderança como um elemento-chave para o sucesso das ações de controle da violência pelo poder público.

É preciso que haja uma liderança hábil para promover a aliança entre os agentes envolvidos e firme para conduzir com clareza, persistência e paciência o processo, explicando-o reiteradamente à sociedade, sublinhando o sentido de fundo que subsume a pluralidade de ações e projetos sob a unidade de um programa ou de uma política única uniforme, digna desse nome. (SOARES, 2005, p.34).

A liderança assume grande importância em virtude da necessidade de criar uma unidade, um organismo central que articule departamentos e secretarias relevantes. Ela surge devido à necessidade de articulação entre os agentes que compõem o campo, dentre os quais órgãos policiais, Guarda Municipal, órgãos da justiça, secretarias municipais, entidades da sociedade civil, associações de bairros, imprensa, órgãos governamentais e cidadãos em geral. A relevância da articulação justifica-se pela necessidade de adotar práticas intersetoriais que terão impactos nas questões relacionadas à segurança pública. Perceber, por exemplo, que uma política habitacional é capaz de refletir na área da segurança, aumentando ou diminuindo índices de violência, pode evidenciar que um dos pontos-chaves da interface entre município e segurança pública é a capacidade de articulação e tomada de decisões que melhor atendam às questões em âmbito local.

Este organismo central deveria ser capaz de acompanhar um programa ou uma política de segurança pública em todos os estágios de sua implementação: diagnóstico das dinâmicas criminais e fatores de risco, seja pela vitimização ou atração para o crime; plano de ação capaz de formular uma agenda, identificar prioridades e recursos, estipular metas, avaliar e monitorar sua implementação; avaliação do processo e do resultado; e monitoramento, que significa a correção de rumo ditada pela constatação dos erros (SOARES, 2005, p.34).

A unidade central e seu (sua) titular devem ser capazes de fazer o seguinte: definir prioridades, identificar alvos e elaborar planos de ação; influenciar as decisões e as políticas das organizações relevantes; estimular e manter parcerias comunitárias; analisar dinâmicas criminais, tendências, fatores de risco e meios de afetá-los; avaliar as ações com rigor; coordenar setores diversos operando articuladamente; comunicar-se bem com o público. Escusando acrescentar que essa unidade – que deve ser construída por uma equipe multidisciplinar qualificada – e seu gestor precisam de recursos financeiros para trabalhar com eficiência. A vinculação dos primeiros-ministros ou aos presidentes garante recursos e autoridade política no plano federal. Na esfera municipal, essa unidade se beneficiaria dessas vantagens se fosse diretamente ligada ao gabinete do prefeito ou se fosse organizada como uma secretaria. Para uma missão de longo prazo, que exige regularidade e acúmulo, a segunda hipótese seria mais conveniente. (SOARES, 2005, p. 34/35).

A liderança e a habilidade articulatórias relacionam-se com a criação de duas modalidades de estruturas municipais para dirigirem as políticas de segurança pública. Tanto a Secretaria Municipal de Segurança Pública quanto o GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal – parecem formas de gestão das políticas de segurança pública em âmbito local.

Em relação ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM -⁴, observamos que sua criação, desde a entrada em vigor da lei 11707/2008, passou a ser requisito para que o ente municipal possa aderir ao PRONASCI. O gabinete é visto como um instrumento de cooperação federativa tendo, nos olhares das políticas de segurança nacional, preferência em relação à Secretaria Municipal de Segurança Pública. O incentivo federal para a criação do GGIM decorre do discurso de ele ser uma instância que representa os interesses da sociedade local, e não da prefeitura e sua administração.

Segundo o Ministério da Justiça, o GGIM seria um instrumento para fortalecer a parceria entre o governo federal e os municípios, reafirmando a importância do protagonismo municipal no enfrentamento do crime e da violência. A centralidade do GGIM pode ser percebida pelas informações obtidas junto à cartilha “Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM”, elaborada pelo Ministério da Justiça.

Primeiramente, a centralidade do GGIM ladeia toda a construção do discurso da gestão municipal da segurança pública. “Sem gestão não há política de segurança. Desta forma entende-se que o grande instrumento do PRONASCI é o GGIM⁵”. Pautados na ideia de que a estruturação dos processos de gestão pressupõe a participação e articulação de todos por um objetivo comum, a integração e o respeito à multisetorialidade dos seus integrantes colocam o GGIM como uma forma de estrutura gerencial local. Visa, portanto, garantir a viabilidade operacional das ações através da reunião do conjunto de instituições que atuam sobre a política de segurança no município, permitindo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência.

O GGIM tem por finalidade articular os três entes federativos, bem como as diferentes forças da segurança pública. Segundo o Ministério da Justiça, devem reunir minimamente em sua composição: prefeito municipal, autoridades municipais responsáveis pela segurança

⁴ As informações sobre o GGIM foram obtidas em um material disponibilizado pelo Ministério da Justiça, através do Pronasci. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp_m505/CSP/cartilha_GGIM.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2015.

⁵ Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp_m505/CSP/cartilha_GGIM.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2015, p. 26.

pública e defesa social; autoridades municipais que atuem em ações sociais e preventivas, autoridades estaduais e federais da área de segurança que intervenham em âmbito local: polícia civil, polícia militar e defesa civil, polícia federal, polícia rodoviária federal e Ministério da Justiça. Tal composição não impede que outras entidades - como fóruns municipais de segurança pública sejam convidadas a participar de reuniões e atividades do GGIM. É importante salientar que, apesar das diretrizes ditadas pelo PRONASCI para a constituição do GGIM – que funciona como requisito para que o município faça parte do instrumento de cooperação federativa – , não há óbice para o que o poder local crie seu GGIM com outra composição.

Um importante eixo de sustentação do GGIM é a lógica da gestão integrada, que se pauta no modelo colegiado das deliberações e execução de medidas e ações conjuntas a serem adotadas em âmbito local. A lógica da descentralização das decisões é um importante mecanismo na ideia de segurança cidadã, baseada na discussão racional e colegiada das políticas a serem adotadas. A composição acima evidencia que o GGIM, ao menos no plano retórico, é uma rede que atua para promover ações integradas, intercâmbio de informações e experiências, permitindo o planejamento de políticas municipais preventivas de segurança pública.

As autoridades que compõem o GGIM constituem o colegiado pleno, que tem funções deliberativas e de coordenação. Assim, ao contrário de uma Secretaria de Segurança Pública, o GGIM não está subordinado institucionalmente apenas ao Prefeito, e sim a um colegiado que, ao operar por consenso e sem hierarquia, respeita as autonomias institucionais dos órgãos que compõem o GGIM. No entanto, há a precisão de que o Prefeito é o presidente do GGIM, cabendo a ele supervisionar as atividades do Gabinete, promovendo as medidas necessárias ao cumprimento de sua finalidade.

Outro ponto de aporte do GGIM é a atuação em rede, que pressupõe sistemas de informações, experiências e práticas estabelecidas capazes de agregar outros canais de informação. Além de apresentar um corpo gerencial plural e multidisciplinar, o GGIM mobiliza toda a população, atuando enquanto espaço de interlocução com os cidadãos sobre violência e criminalidade. Nesse caso, a ampliação dessa participação popular envolve a interação intensa do GGIM com os fóruns municipais.

A perspectiva sistêmica também é um dos pilares do gabinete. A ideia de estrutura e espaços inovadores visa garantir o fluxo de informação, reflexão e ação, a fim de otimizar a gestão na promoção de políticas de segurança.

Segundo o Ministério da Justiça, o GGIM conta com a seguinte estrutura administrativa: Colegiado Pleno; Secretaria Executiva; Observatório de Segurança Pública; Sala de Situação e Operações; estrutura de formação e qualificação e espaço multidisciplinar de prevenção.

Um dos aspectos fomentados pelo Ministério da Justiça através do GGIM é a criação, em âmbito local, de um observatório de segurança pública. A gestão do conhecimento através de um órgão capaz de produzir e sistematizar informações por meio de estudos e análises científicas visa organizar os dados para o conhecimento da dinâmica criminosa, viabilizando a produção de uma inteligência que forneça suporte para as tomadas de decisões, tanto em relação à constituição de diagnósticos quanto à identificação de demandas. Segundo o Ministério da Justiça, a finalidade do observatório de segurança pública é trabalhar a informação para que esta se torne a principal ferramenta de ação policial no GGIM.

O conhecimento produzido pelo observatório agrega dados de instituições de ensino e centro de pesquisas, rompendo com a lógica da centralidade de informações obtidas por órgãos policiais. A qualificação do conhecimento sobre a realidade local passa a ser a missão do observatório, devendo este conhecimento ser gerido pela municipalidade através do GGIM. Como dito acima, o gerenciamento da informação adquire grande importância como estratégia de governo.

A criação de uma Secretaria de Segurança Pública também pode ser uma importante estratégia administrativa a ser desenvolvida pelo município, por criar uma unidade institucional capaz de participar e interferir na concepção, realização e monitoramento das políticas de segurança pública aplicadas em âmbito local. A ideia de que a segurança pública é uma atribuição essencialmente do estado-membro fez com que poucos municípios tenham órgãos específicos para lidar com estas questões. No entanto, a figura de um gestor municipal, com esta atribuição específica, pode viabilizar a interlocução e o diálogo entre as demais secretarias, bem como com as instituições do estado e o próprio governo federal. Certamente, a Secretaria de Segurança Pública (ou outra nomenclatura que o município escolha) terá a estrutura interna e política que o administrador local lhe conferir, estando, portanto, diretamente vinculada hierarquicamente ao Prefeito através da ideia de desconcentração administrativa.

Parece-nos difícil sistematizar a função de uma Secretaria de Segurança Pública, bem como seu eventual impacto na violência local, sem que tal análise seja feita com base em dados empíricos. No entanto, ao analisarmos um estudo feito com base na realidade de

Diadema/SP, verificamos que a criação de uma Secretaria Municipal é apontada como um dos fatores que concorreram para o êxito da política pública daquele local.

A cidade de Diadema, que já foi considerada um dos municípios mais violentos do Estado de São Paulo, presenciou o fomento das discussões com as lideranças locais sobre a intensa criminalidade urbana. O debate comunitário trouxe a necessidade de uma intervenção mais firme na área da segurança. Dentre as ações que ocorreram em Diadema mencionadas por Guindani (2005), podemos citar o Fórum Municipal de Segurança Pública (decorrente da forte mobilização da comunidade contra a violência letal), que acabou se tornando uma assembleia mensal, aberta à comunidade, na Câmara dos Vereadores. A autora cita também uma pesquisa realizada pelo Instituto Braudel a fim de mapear o perfil dos homicídios ocorridos entre 1998 e parte do ano 2000. Esta pesquisa permitiu a criação do primeiro banco de dados criminais sobre Diadema.

No entanto, as discussões assumiram um caráter mais institucionalizado a partir de 2001, quando o Prefeito recém-empossado – José de Fillippi Júnior – iniciou a execução do Plano Municipal: Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura. Guindani (2005) afirma que, no período eleitoral de 2000, houve, por parte dos candidatos, um compromisso quanto à priorização de políticas de prevenção e redução de criminalidade. O processo eleitoral evidenciou que o tema “segurança” se converteu na principal demanda da população. Inicialmente, a administração de José de Fillippi criou uma Coordenadoria de Defesa Social, que depois ganhou status de Secretaria de Defesa Social. Segundo Guindani (2005), a nova secretaria, que estava sob a direção de Regina Miki, tinha por objetivos:

Reformar a Guarda Civil Municipal (GCM); assessorar o prefeito e as demais secretarias no que tange às políticas de segurança urbana e aos projetos de prevenção; coordenar o apoio prestado às polícias estaduais; bem como mapear a criminalidade e orientar as ações do governo local para as áreas com maiores índices de violência. (GUINDANI, 2005, p.123).

Dentre as ações realizadas pela Secretaria de Defesa Social, destacam-se o diagnóstico da situação local e a criação de um sistema de troca de informações institucionais - que passou a acompanhar a incidência diária dos crimes. O relatório, que se tornou uma ferramenta de gestão e de referência para o planejamento das diversas políticas setoriais executados pela Prefeitura, era entregue diariamente ao Prefeito. O mapeamento da criminalidade tornou-se instrumento para nortear ações em outras áreas, principalmente aquelas sob a responsabilidade das Secretarias de Educação, Saúde e Habitação. A gestão da informação novamente aparece como um fator importante, alinhando-se com a constatação de

que o assenhoreamento do conhecimento pelos agentes é de grande importância dentro de uma nova racionalidade de gerenciamento da segurança pública.

A autora destaca a importância do papel de liderança exercido pelo Prefeito de Diadema, que trouxe para si a responsabilidade pelas ações adotadas.

Faz-se necessário destacarmos, neste contexto, o papel de liderança política assumido pelo próprio prefeito, pois, em algumas outras experiências observadas, cria-se mais uma gestão e se repassam os problemas para a secretaria especializada, de forma fragmentada, sem a devida qualidade técnica e legitimidade política, inviabilizando a desejável integração com os outros órgãos da prefeitura. No caso de Diadema, o prefeito chamou para si a condução do problema, quando monitorava diariamente a situação da cidade e pautava as ações das diversas secretarias a partir de dados fornecidos pelos relatórios da Secretaria de Defesa Social. (GUINDANI, 2005, p. 126).

Dentre das preocupações da Secretaria, destaca-se o monitoramento da percepção da população quanto à segurança, notadamente quanto ao impacto das ações desenvolvidas pela Prefeitura. Em julho de 2001 foi criado o Conselho Municipal de Segurança Pública, que passou a gerir os recursos do Fundo Municipal de Segurança, que contava com verbas do orçamento municipal e doações, bem como recursos provenientes de Fundo Nacional de Segurança Pública, além de algumas parcerias com a iniciativa privada. O Conselho se reunia mensalmente e era presidido pela Secretária de Defesa Social, com a participação dos Secretários de Governo e de Obras, de representante do Poder Legislativo, dos CONSEGs (Conselhos de Segurança do Estado), do Comandante do Batalhão da Polícia Militar, do Delegado seccional de Polícia Civil, de representantes de Igrejas Católica e evangélicas, da Ordem dos Advogados do Brasil, de representantes dos sindicatos dos empregados, de representantes da Associação Comercial e da Associação dos Empresários. (GUINDANI, 2005, p. 128).

Merecem destaque na experiência de Diadema as mudanças efetivadas na Guarda Municipal, que passou a se subordinar à Secretaria de Defesa Social. Uma das intenções da nova gestão era o fortalecimento da identidade profissional e institucional da Guarda, a fim de permitir que seus operadores se tornassem promotores de uma segurança cidadã, atuando, prioritariamente, dentro de uma lógica preventiva, como, por exemplo, no Projeto Clubinho de Férias, percebido como uma estratégia para a dissuasão e prevenção da violência, em que o público alvo era constituído de crianças e jovens.

A criação da Secretaria de Defesa Social representou um avanço enorme no que toca à valorização do trabalho da Guarda Municipal e ao planejamento dos investimentos executados no campo dos recursos materiais, humanos e de formação. A valorização

deste órgão municipal de segurança pública trouxe consequências significativas para o sistema de segurança como um todo. A partir de ações conjuntas coordenadas e integradas, a prefeitura passou a ter maior acesso não somente às informações, mas às ações desenvolvidas pelas polícias em cada distrito da cidade. (GUINDANI, 2005, p. 140).

Outra ação efetivada nesta gestão foi a Lei Seca, instituída em 13 de março de 2002. O Poder Municipal controlava o horário de funcionamento de bares e consumo de bebidas alcoólicas. Os estabelecimentos foram obrigados a fechar a partir das 23h e só abririam às 6h do dia seguinte. Apesar da polêmica em torno da ação, Guindani (2005) afirma que são inquestionáveis seus efeitos positivos: quedas nos índices de criminalidade letal, de ocorrências com vítimas de trânsito e atendimentos a mulheres vítimas de violência doméstica, além da redução do número de atendimento a pessoas alcoolizadas nos serviços de saúde.

A Secretaria de Defesa Social aparece com um importante mecanismo institucional de integração das políticas sociais em âmbito local. Na experiência de Diadema, ela aparece como um instrumento sustentado em uma dimensão racional e sistêmica. Dessa forma, pauta-se na capacidade de aproximação dos diferentes representantes da sociedade, através do conselho municipal e outras instâncias de mobilização. A capacidade para a articulação de ações integradas aparece como um papel importante deste órgão, bem como o olhar para o diagnóstico, elaboração do plano de ação e avaliação dos projetos desenvolvidos. Segundo Guindani (2005), as principais diretrizes que orientaram a gestão da Secretaria de Defesa Social foram: a análise sistemática da violência, a partir de cruzamento de dados e indicadores sociais; planejamento global de prevenção e redução do crime, com a participação do conselho municipal e foco na redução da violência (por exemplo, Projeto Diadema Legal, que implantou a lei seca); além da criação de uma força-tarefa para monitorar as diferentes irregularidades do município.

Regina Miki (s/d) reconhece a fragilidade institucional de um órgão como a Secretaria de Defesa Social, por se mostrar fortemente dependente das mudanças políticas. A fim de contornar tal questão, é a própria comunidade que cobra as ações e exige respostas e explicações. Esta perspectiva evidencia o quanto a participação do município na segurança pública pressupõe o envolvimento popular.

A Secretaria Municipal de Segurança Urbana de São Paulo também pode ser citada como uma experiência importante. Criado em 26 de julho de 2002, este órgão municipal é apontado como um dos fatores que fizeram com que a capital do estado deixasse o 5º lugar no ranking das cidades mais violentas do país, chegando ao 8º lugar em 2003. Segundo consta do

ato de criação da Secretaria, “(...) entende-se por segurança urbana a atuação dos órgãos públicos municipais de forma articulada, priorizando as políticas de prevenção à violência”. (OLIVEIRA, 2005, p. 105). O órgão foi pensado como um formulador de estratégias municipais voltadas para a segurança, bem como coordenador de iniciativas de outras áreas do poder público que possam permitir avanços neste campo específico. À criação da Secretaria – com uma complexa estrutura –, somaram-se os investimentos que a Prefeitura fez na área da segurança, direcionados para instalação de bases de segurança, compra de automóveis e aparelhos de comunicação, além de um investimento na Guarda Municipal. Em janeiro de 2001, a instituição era formada por 4509 integrantes. Até o final de 2002, o governo municipal contratou mais de 1500 novos guardas municipais.

Por fim, podemos perceber o fomento do governo federal à estruturação do GGIM e Secretarias Municipais de Segurança e/ou órgãos de gestão da Segurança Pública em âmbito local, através do Edital de Seleção para que os municípios e consórcios municipais apresentem propostas para a execução de projetos no âmbito do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, nas ações de Fortalecimento das Instituições de Segurança e Apoio à Implementação de Políticas Sociais (Ação 2070), de 2012. Este edital visava direcionar verbas a municípios para apoio à implementação de políticas sociais, como estruturação física dos gabinetes de gestão integrada municipal e secretarias municipais de segurança pública. Em relação ao primeiro (GGIM), observamos que este aparece como um importante critério classificatório na seleção, posto que o município que tenha instituído GGIM nos seis meses anteriores à proposta terá 04 (quatro) pontos (uma das maiores pontuações distribuídas).

Segundo dados obtidos junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública em fevereiro de 2014 (anexo I), 136 municípios brasileiros possuem GGIM em atividade e 175 possuem Secretaria Municipal de Segurança Pública. Embora saibamos que tais dados poderiam constituir objeto de outra pesquisa, sinalizamos três hipóteses que poderiam explicar o porquê de poucos municípios terem órgãos gestores de segurança pública. Primeiramente, a questão da dotação orçamentária. Embora o governo fomente as ações, a maioria dos recursos para execução dos órgãos deve partir do município. Em segundo lugar, podemos apontar um possível receio do poder local em assumir publicamente a problemática da criminalidade. Alguns gestores municipais ainda se sentem armados pelo discurso da imobilidade constitucional e deixam de institucionalizar as demandas relacionadas à segurança pública com receio de que isso os possa atrapalhar no processo de aceitação eleitoral. Por fim, citaremos a hipótese de que as políticas públicas de segurança criadas pelo governo federal, embora induzam a participação do ente municipal, foram gestadas de forma autoritária, ou

seja, de cima para baixo, não refletindo um processo de conscientização do poder local de sua importância neste campo.

1.5.1. Efetivando a participação social:

Como dito, a participação social é um dos grandes pilares da ideia de Segurança Pública com Cidadania e, conseqüentemente, do discurso da importância do engajamento municipal na segurança pública, pois da concepção de ser a segurança uma responsabilidade coletiva deriva o direito que cada cidadão tem de participar da construção deste bem. Os fóruns municipais, bem como os conselhos de segurança, podem funcionar como estes canais de interlocução e mobilização social entre a população e as instituições estaduais e municipais que atuam no campo. Na pauta das discussões, os diversos setores organizados da sociedade podem abordar temas relativos ao exercício da cidadania, identificando demandas da população, métodos de ações preventivas e resultados pretendidos.

“Paz sem voz, não é paz. É medo”. Esta fala representa a certeza do Ministério da Justiça de que essa ação participativa legitima a tomada de decisões e orienta o GGIM na adoção de medidas que realmente atendam ao interesse público e garantam uma cultura da paz⁶. Assim, mesmo não sendo a participação da população no processo de formulação das políticas públicas um fim em si mesmo, torna-se um pressuposto para a ação política, devendo estar presente no processo de formulação e instalação do programa.

Para Ricardo e Caruso (2007),

Quanto antes a comunidade estiver envolvida no planejamento da política, mais poderá contribuir na identificação dos problemas e potencialidades e na composição de um capital social que auxilie na implementação das ações, além, é claro, de legitimar e exercer fiscalização e controle sobre a política. Fóruns, comitês e conselhos comunitários locais são instâncias de participação que podem ajudar a organização e atuação da comunidade. Os autores alertam que, além da criação de estruturas de gestão que suportem a implantação da política, ainda há um grande desafio: criar mecanismos que garantam a continuidade da política que estiver obtendo bons resultados, independentemente do período de quatro anos da gestão governamental. (apud PEREIRA, TONELLI e OLIVEIRA, 2013, p. 10).

Desta forma, percebemos que a estruturação de mecanismos que viabilizem a participação social é essencial para consolidar um novo discurso sobre as políticas de segurança pública.

⁶ Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp_m505/CSP/cartilha_GGIM.pdf>. p.38

Em relação aos conselhos municipais de segurança, verificamos que sua criação segue a mesma lógica que presidiu a criação dos conselhos municipais destinados a outras áreas de atuação do poder público, como saúde e educação. Faz parte, portanto, de uma tendência observada desde meados dos anos 1980, e formalizada na Constituição Federal de 1988, de conceder maior responsabilidade aos poderes locais no que toca à gestão e implementação de políticas públicas de caráter social.

Apesar de algumas críticas à lógica dos conselhos de segurança estarem relacionadas, inclusive, com sua estreita relação/dependência com o poder executivo municipal, Pereira, Tonelli e Oliveira afirmam que “esse tipo de instituição tampouco deve ser visto apenas por suas fragilidades, mas sim como um espaço que deve promover uma multiplicidade de vozes diferentes em prol de um objetivo maior e comum: a segurança pública” (Pereira, Tonelli e Oliveira, 2013, p. 18). Esta afirmação destaca o caráter consultivo dos conselhos.

Enquanto forma de participação popular, eles se respaldam no discurso do fortalecimento/construção de uma cultura cívica para consolidar um paradigma de segurança pública com cidadania. Assim, a atuação de indivíduos civicamente conscientes seria fundamental para a efetivação da lógica da governança através da população. Sento-Sé (2011), entretanto, ao apresentar os estudos sobre cultura cívica de Almond e Verba (1963) e Puttnam (1993), sinaliza a ocorrência de uma circularidade argumentativa, em que a existência de uma cultura cívica implica na existência de indivíduos ativos e imbuídos de espírito público; e o vigor da cultura cívica é condição para a existência de indivíduos ativos e imbuídos de espírito público.

Assim, a otimização dos conselhos municipais como forma de efetiva participação popular na segurança pública – sendo que efetividade aqui deve ser entendida como independência em relação às instituições que atuam na área – relaciona-se diretamente com o fortalecimento da cidadania, compreendida, nos dizeres de Coutinho (2005), como a capacidade conquistada por alguns indivíduos - ou, no caso de uma democracia efetiva, por todos -, de se apropriarem de bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto histórico.

A par do aparente otimismo em relação a este mecanismo de participação popular, não podemos ignorar a possibilidade de os mesmos serem estruturados apenas como estratégia para legitimar as políticas escolhidas pelo gestor municipal. Tal instrumentalização política dos conselhos, que não nos cabe agora aprofundar, poderia ser consequência do que Misse (1994) denomina de “baixa cidadania”.

Sob a mediação da cidadania, o Senhor e o Escravo, a bem dizer, transformaram-se em limites metafóricos do discurso político da Modernidade. Aonde a cidadania se perde “para baixo”, aparece novamente o Escravo; onde se perde no abuso, “para cima”, aparece imediatamente o Senhor. Mas não só: no interior da mesma cidadania existente seus limites de sentido parecem digladiar, seja para conceituá-la, seja para determinar sua origem, ou apontar os seus fins (MISSE, 1994, P. 05).

Embora sua pesquisa seja focada no papel dos CONSEGs na cidade de Diadema, Marchiori (2011) afirma que a realidade local permitiu perceber que a comunidade apresenta um caráter consultivo no momento das decisões. No entanto, este caráter não garante que suas decisões serão efetivadas. Sendo assim, o discurso da comunidade aparece como um elemento para dar respaldo à ação do poder público, notadamente em virtude da divulgação de que houve consulta e apoio da comunidade para que determinadas ações fossem efetivadas. A pesquisadora, ao analisar o discurso dos representantes dos conselhos, conclui:

Os representantes e membros efetivos dos conselhos se percebem como mediadores entre o Estado e a sociedade civil, mas, na maioria das vezes, se mostram como representantes do Estado, através da reprodução de discursos policiais e governamentais, se preocupam mais em “conduzir condutas” do que em mudar estruturas de exercício do poder para a sociedade civil. Os representantes relataram que os conselhos devem informar o que fazer e o que não fazer, sendo esse seu papel. Sendo assim, o poder público constituído continua a ser o único a dar a última palavra, acompanhada do imperativo. (MARCHIORI, 2011, p. 93).

Marchiori (2011) aponta que o conflito percebido nos discursos dos entrevistados pode evidenciar a ausência de reconhecimento de seu papel dentro do campo. Assim, a pesquisadora verificou que os representantes dos conselhos apresentam posturas ambíguas. Ora assumem a postura de subordinados a instâncias estatais, ora defendem os interesses da sociedade civil.

Concluindo: o discurso da comunidade e da cidadania – baseado no comportamento racional dos governados – poderia estar orientado no sentido de conduzir condutas e induzir práticas que trabalhem a gestão política dos homens/cidadãos para o aumento da própria força do Estado.

Por fim, é importante ressaltar que, embora partam da mesma premissa, há diferenças estruturais, constitutivas e institucionais entre os Conselhos Municipais de Segurança Pública (que inclusive podem receber outra designação) e o CONSEG – Conselho Comunitário de Segurança. Enquanto os primeiros se encontram dentro da estrutura orgânica do poder executivo municipal – sua criação será através de lei orgânica municipal –, o segundo vincula-

se ao Governo Estadual e visa criar um canal de comunicação entre a comunidade e a polícia. Funcionam, portanto, como entidades auxiliares da Polícia Estadual (Civil e Militar).

A finalidade do Conselho Comunitário de Segurança é viabilizar uma parceria entre os órgãos policiais e a comunidade para obter maior êxito na prevenção e combate à criminalidade. Notadamente em virtude da necessidade da participação popular, os CONSEGs são construídos sob o discurso de democratização da polícia e da proximidade destas instituições das demandas locais. Em âmbito local, das reuniões do CONSEG participam grupos de pessoas da mesma cidade ou bairro para discutir, planejar e acompanhar a solução de problemas locais de segurança.

No entanto, os CONSEGs se estruturam como uma política estadual de segurança pública, vinculando-se diretamente ao poder executivo estadual através da secretaria específica. No estado de São Paulo, por exemplo, os conselhos comunitários tiveram sua criação autorizada por um decreto estadual em 1985.

Essas considerações são importantes para que possamos traçar um paralelo entre Conselho Municipal de Segurança Pública e Conselho Comunitário de Segurança. Dessa forma, embora a atuação dos CONSEGs seja precisamente em âmbito local, não podemos enquadrá-la, precisamente, em uma política municipal de segurança pública.

Através do exposto, buscamos apresentar o que se entende por políticas municipais de segurança, bem como algumas de suas implicações. A análise bibliográfica sugere que a atuação do ente municipal neste campo vem sendo cada vez mais cobrada, incentivada e delineada, ganhando contornos de políticas intersetoriais, localizadas e com foco preventivo.

Em outras palavras: o governo municipal deve inaugurar uma nova abordagem da problemática da segurança pública, sensível à sua complexidade multisetorial. Simultaneamente, deve constituir, na prática, um novo sujeito de gestão pública, plural, interdisciplinar e multisetorial, compatível, portanto, com a pluridimensionalidade do desafio que enfrenta. Finalmente, deve tecer uma nova aliança com a sociedade, dotada de flexibilidade e radiação capilar, aberta e pluralista, funcional e eficaz para o processo de construção da paz. (SOARES, 2005, p. 44).

Dos pontos apresentados, alguns se destacam por sinalizarem diretrizes gerais que podem ser aplicadas à generalidade dos municípios. Primeiramente, o reconhecimento da necessidade do poder local assumir o papel de liderança frente às articulações das ações direcionadas à segurança. Estas articulações – que devem ser feitas entre os entes federados, interinstitucionalmente e entre as instituições e a sociedade civil – são percebidas como

essenciais para o êxito da proposta. Assume destaque o discurso da necessidade da criação de uma estrutura organizacional específica para a coordenação e gestão destas ações.

O envolvimento efetivo do chefe do executivo municipal surge como indispensável para uma nova racionalidade na gestão da segurança pública, racionalidade esta que se relaciona não somente com a forma de orientação da conduta humana e das próprias instituições, como na busca pela manutenção e fortalecimento do poder do Estado. (FOUCAULT, 2003, p. 319).

Neste sentido, o bom governante não é o que exerce o poder sobre o seu território e seus habitantes. A arte de governar não se baseia no reforço do poder pelo poder, através de uma relação cíclica. A arte de governar se fundamenta na forma de exercício do poder. No “como” do poder. A finalidade do governo está nas coisas que dirige, percebidas pela imbricação entre homens e coisas, bem confirmadas na metáfora do navio mencionada por Foucault (2013, p. 415). Governam-se coisas para conduzi-las a um fim conveniente. Enquanto governante, espera-se do prefeito municipal sabedoria e diligência. Sabedoria no que se refere ao conhecimento das coisas, dos problemas locais, da população, bem como dos objetivos que pretende atingir. A gestão do conhecimento pode ser vista como uma estratégia de fortalecimento político do gestor municipal. A diligência se mostra como a disposição do governante para agir na medida em que suas ações estejam a serviço dos governados. Desta forma, não há participação do município na segurança pública sem que haja vontade política. Tal paralelo entre a arte de governar, como apresentada por Foucault, e o papel do gestor municipal na segurança nos permite reforçar nossa percepção de que a gestão da segurança pública é marcada por características da governamentalidade.

1.6 As Guardas Municipais: uma vertente do debate sobre a participação do Município na Segurança Pública.

Os debates sobre a participação do Município na Segurança Pública tangenciam, necessariamente, as discussões sobre a Guarda Municipal. Embora a criação das Guardas Municipais não seja a única forma de atuação do poder local, a possibilidade de sua constituição pode ser percebida como decorrência do discurso por uma maior descentralização das políticas de segurança pública. Apesar da Constituição Federal de 1988 ditar que suas destinações são para competência específica – proteção de bens, serviços e instalações municipais –, há uma tendência que busca legitimar a ampliação de suas atribuições para abranger também uma ampla série de ações ostensivo-preventivas, que poderiam, inclusive,

concorrer com as competências dos demais órgãos da segurança pública, principalmente Polícia Militar. Neste sentido, há de se perceber que as discussões sobre implementação, extinção, fortalecimento e/ou delimitação de competências da Guarda, mesmo dentro de um município específico, não estão isentas das tensões e disputas de poder inerentes ao campo.

Através de uma breve incursão genealógica – por não ser a Guarda Municipal o nosso objeto principal de estudo –, buscaremos identificar quais os campos de forças e múltiplos acontecimentos que se relacionam com a temática. A tentativa de mapear as instituições, bem como os interesses sociopolíticos que ladearam o discurso sobre a Guarda Municipal no Brasil, parece-nos importante para perceber se e/ou elas ainda refletem em nossas práticas e discussões atuais. Não há como deixar de analisar a instituição Guarda Municipal através do critério normativo-legal, porque todo o fio condutor de sua compreensão, enquanto instituição legítima e pertencente à área da segurança pública, perpassa por alterações, revogações e permissões legislativas. O discurso jurídico seria o legitimador das ações, criando também o fundamento de sua legitimação. O olhar sobre o ordenamento jurídico nos permite assimilar os mecanismos de poder, tomando como base a perspectiva foucaultiana (2005, p. 28) de que o “como” do poder pode ser apreendido entre dois pontos de referência: de um lado, as regras do Direito atuam delimitando formalmente o poder; de outro, as regras do Direito seriam efeitos de verdade que esse poder produz, que esse poder conduz e que, por sua vez, reconduzem esse poder. As normas jurídicas seriam um tipo de poder capaz de produzir discursos de verdade, que são fundamentais para o próprio exercício do poder. A circularidade do campo jurídico é uma das críticas de Foucault ao Direito (CHAVES, 2010): sua incapacidade de ir além do verdadeiro, de denunciar o regime de verdade no qual está inserido, de propositalmente passar a imagem do contrato entre sujeitos livres.

1.6.1. A Guarda Civil Estadual do estado de São Paulo: uma referência para a análise brasileira.

Em 22 de outubro de 1926, por meio da Lei nº 2141, foi criada, no Estado de São Paulo, uma instituição não-militar destinada à realização do policiamento ostensivo. A Guarda Civil Estadual, com um efetivo de mil homens uniformizados, se inspirou no modelo da Polícia Metropolitana Londrina, fundada em 1829, que refletia um exemplo de polícia autônoma e profissional. Até então, o modelo bipartido de policiamento – de tradição francesa – era o mais influente na Europa, sendo que os ingleses, segundo Dantas (2009, p. 17) “temiam o exemplo francês de uma polícia a serviço de objetivos políticos e capaz de ameaçar

liberdades individuais”. O art. 2º da Lei 2141/1926 esclarece quais os objetivos da “Guarda Civil da Capital”, que foi reconhecida como “auxiliar da Força Pública, mas sem caráter militar”:

A Guarda Civil é destinada á vigilancia e policiamento da Capital, á inspeção e fiscalização da circulação de vehiculos e pedestres e das solennidades, festejos e divertimentos publicos, incumbindo-lhe tambem os serviços de transportes policiaes e communicações por meio de telegrapho e telephone da policia. (SÃO PAULO, 1926).

Os objetivos da Guarda Civil, somados ao fato de ser auxiliar da Força Pública de São Paulo – instituição de estrutura militar criada em 14 de novembro de 1891, responsável pelo policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública –, indicam que a instituição foi criada, primordialmente, com finalidade preventiva. Reforça este indicativo a Constituição do Estado de São Paulo de 1947, que manteve, em seu art. 150, a Guarda Civil, reservando à Força Pública, corporação militar, a atribuição de manter a ordem e a segurança pública. Segundo o Coronel Vicente Sylvestre– Inspetor-chefe da Guarda Municipal do Estado de São Paulo entre 1968/1970 –, a dificuldade para uma instituição com estrutura militar realizar policiamento ostensivo de caráter preventivo reside no fato de que “a disciplina militar não admite que o subordinado pense. Quem pensa por ele é o oficial” (*apud* MARIANO, 2009, p. 26). A garantia de que inspetores e guardas tivessem consciência de sua função de polícia ostensiva, de caráter preventivo, residia, segundo Sylvestre, no conceito de “disciplina consciente” e no distanciamento da disciplina militar. “Era na rua, e não nos quartéis, que seus quadros desenvolviam e aprimoravam suas funções”.

Em 08 de abril de 1970, através do Decreto-Lei nº 217, foi estabelecida a “fusão” entre a Guarda Civil e a Força Pública do Estado de São Paulo. Tal medida, já anunciada no meio jornalístico em 1967, indicava a perspectiva de uma nova estrutura no setor da segurança pública, com a constituição de uma milícia única estadual, sob o nome de Polícia Militar, medida esta defendida pelos setores ligados à corporação militar. (MARIANO, 2004).

A extinção das Guardas Civis foi, entretanto, uma decisão nacional. Através do Decreto nº 1072 de 30 de dezembro de 1969, foram extintas as Guardas Civis existentes em 15 estados da Federação, dentre os quais São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Bahia. Todas as antigas forças civis preventivas foram anexadas às novas forças militares ou simplesmente extintas. Da fusão entre as duas forças – Força Pública e Guarda Civil –, originou-se a Polícia Militar, influenciada diretamente pelo

Exército, com o objetivo de coordenar as ações das forças militares estaduais nos estados federados, bem como seu controle pelo Exército.

Obviamente, o aspecto político-institucional da extinção/fusão da Guarda Civil se destaca. Em plena vigência do AI-5, de 13 de dezembro de 1968, em um contexto de fechamento do Congresso Nacional, a Guarda Civil não mais constava da nova Constituição de São Paulo, de 30 de outubro 1969. “A decisão de que o policiamento ostensivo voltaria a ser feito exclusivamente por uma nova força militarizada e aquartelada não foi do povo de São Paulo nem do Poder Legislativo, mas sim do governo ditatorial e autoritário” (MARIANO, 2004, p. 27). Vê-se, pois, que é indubitável qual a racionalidade que norteou as políticas de segurança pública e, conseqüentemente, as ações da Polícia Militar.

Em um relato encontrado no site “Amigos da Guarda Civil”, que intenta preservar memórias da Guarda Civil do Estado de São Paulo, Maciel (2013) reconhece que, a partir de 1964, quando os militares assumem o poder e buscam uma condição monopolista, a instituição passa por severas transformações. Em um contexto de resistência de grande parte da população ao golpe militar, o órgão policial passa a ser o instrumento dos militares para a manutenção do poder. No período ditatorial, cria-se um novo criminoso, o revolucionário, que demanda pesados investimentos direcionados à formulação de uma “nova polícia” capaz de imobilizá-lo.

A criação de um “novo criminoso” pode ser percebida como uma forma de gerir ilegalidades para satisfazer os anseios de um determinado momento político. A instrumentalização da delinquência – ilegalidade dominada – é um agente para a ilegalidade dos grupos dominantes (FOUCAULT, 2010). A utilização política dos delinquentes, sob a forma de “inimigos do Estado”, é um instrumento para a ilegalidade que o próprio exercício do poder atrai para si. Segundo Foucault (2010), enquanto a oposição jurídica ocorre entre a legalidade e práticas ilegais, a oposição estratégica ocorre entre ilegalidades e delinquência. O processo de constituição de delinquência-objeto – ilegalidade isolada e fechada – não teria sido possível sem o desenvolvimento dos controles policiais.

Como dissemos no tópico 1.2 desta dissertação, a instituição da figura do “inimigo interno”, que torna potencialmente suspeito todo e qualquer cidadão que pudesse atentar contra a “vontade nacional”, contra a ordem política vigente, é uma das principais características de um paradigma de segurança pública orientado para a defesa do Estado. Adotado pelo Brasil durante o período correspondente à Ditadura Militar (1964-1985), o conceito de Segurança Nacional representou uma ruptura brusca com o princípio democrático. Para a eliminação dos atos percebidos como ameaça ao Estado e que se alinham aos interesses

daqueles que estão no poder, justificam-se quaisquer medidas, destacando-se a atuação do Estado pelas ações incisivamente repressivas, por meio de Forças Armadas e de órgãos especiais criados para este fim, como, naquele período, a Polícia Militar.

Não foi outro o destino dos antigos componentes da Guarda Civil que, segundo Maciel (2013), passaram a ter treinamento voltado para confrontos de rua com manifestantes, professores e pessoas ligadas a movimentos de resistência ao militarismo. Em seu relato sobre a Guarda Civil do Estado de São Paulo, Mariano (2004), inclusive citando trechos de entrevista concedida pelo Coronel Vicente Sylvestre, relembra:

Nos seus quase 44 anos de existência, a Guarda Civil do Estado de São Paulo estabeleceu, pela primeira vez, a lógica da prevenção no policiamento ostensivo. Apesar de poucos dados oficiais sobre esse período, não há registros de um grande número de ocorrências policiais envolvendo a guarda civil estadual que tenham tido como resultado a morte de pessoas. Era uma polícia treinada e preparada para prevenir o crime e não para “caçar criminosos”. Segundo um inspetor-chefe da Guarda Civil do Estado de São Paulo, o coronel Vicente Sylvestre, em todos os anos de existência da Guarda Civil Estadual não houve mais que 20 pessoas mortas em ocorrências envolvendo guardas civis. (MARIANO, 2004, p. 27/28).

Ao final, conclui:

Mesmo considerando que a violência e a criminalidade dos anos 1930 até o final dos anos 1960 não tivessem a mesma complexidade dos anos 1970, 1980 e 1990, os dados expostos reforçam a tese de que no policiamento ostensivo de caráter preventivo a letalidade da ação policial é baixa. (MARIANO, 2004, p. 28).

Percebe-se, assim, que, além de extinguir uma instituição que não mais atendia aos interesses políticos dominantes, o fim das Guardas Civis representa o fortalecimento de uma lógica belicosa e repressora das instituições policiais, em detrimento, se não aniquilamento, do policiamento ostensivo-preventivo.

1.6.2. A Guarda Municipal dentro de um novo contexto paradigmático.

O término do período ditatorial culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Fruto de intenso processo de abertura democrática e prometendo grandes reformas, teve como escopo a eliminação gradual do chamado “entulho” autoritário e a criação de instrumentos do sistema democrático, baseados no reconhecimento da cidadania e justiça, e ressurgiu a Guarda Municipal.

Como dito, dentro de um contexto de alteração paradigmática, a Segurança Pública passa a ter um *locus* no próprio texto constitucional. Nesse cenário reaparecem as Guardas Municipais - com clara influência das antigas Guardas Civis estaduais – e sua criação depende da iniciativa do Poder Municipal. A autorização constitucional para a criação das Guardas Municipais, prevista no art. 144 da CF, certamente se alinha com um discurso descentralizador das políticas de segurança, bem como no reconhecimento da necessidade do poder local enfrentar politicamente as questões relacionadas à violência.

Art. 144 da CF: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

Omissis

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Assim, desde que a CF/88 foi promulgada, existe a autorização para que os municípios criem suas Guardas Municipais, com a organização e funcionamento que lhes for conferida pela Lei Orgânica Municipal, resguardada a limitação constitucional de que sua destinação deve ser para proteção de bens, serviços e instalações do Município.

Segundo Mariano (2004, p. 116),

A institucionalização das guardas civis municipais como novo ator no sistema de segurança pública só tem sentido se elas apresentarem o fator novo de tal sistema. Se forem capazes de resgatar os valores e a lógica da ação preventiva que caracterizou as guardas civis estaduais, extintas pelo arbítrio.

Dados obtidos junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública em fevereiro de 2014 demonstram que, segundo pesquisa realizada pelo Conselho Nacional das Guardas Municipais, encaminhada a esta mesma Secretaria no ano de 2010, existiam 658 municípios brasileiros com Guarda Municipal instituída. Segundo o IBGE, em pesquisa realizada em 2009, dos 5565 municípios brasileiros, 865 tinham Guarda Municipal. Em números regionais, a região nordeste tinha 416 municípios com Guarda Municipal, seguida da região sudeste, com 318. A região centro-oeste, por sua vez, apresenta o menor número, com apenas 16 municípios até o ano de 2009. Em 2012, a mesma pesquisa realizada pelo IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic/2012) – evidenciou um número crescente de Guardas Municipais. De acordo com os resultados, havia 993 municípios com Guarda Municipal no Brasil, o que corresponde a um aumento de 17,8% do total, se comparado a 2009. O acréscimo ocorreu em todos os municípios, exceto naqueles com mais de 500 000 habitantes.

Tais dados evidenciam uma tendência dos municípios para a constituição de suas guardas municipais. A percepção de que as ações da Guarda Municipal devem se alinhar com políticas públicas preventivas na área da segurança pública pode ser corroborada inclusive por ações indutoras adotadas pelo Governo Federal, que pretendiam a criação e fortalecimento das Guardas Municipais. Dentre estas políticas, destaca-se a chamada pública para seleção de propostas de apoio a projetos municipais relativos a ações de prevenção da violência, do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI –, que visava o fortalecimento das instituições de segurança e apoio à implementação de políticas sociais. O edital, de 2012, visava selecionar propostas - baseadas no plano plurianual para o período de 2012 a 2015 - que tivessem por finalidade Ações de Prevenção em Segurança Pública, com base na Ação 2070. Os municípios contemplados receberiam um repasse da União, distribuído entre as naturezas de despesa (despesas de custeio e de capital). Dentre as ações passíveis de repasse de verbas pela União destaca-se o fortalecimento das Guardas Municipais.

Tal inclinação também é percebida por Alves (s.d), que, entretanto, sinaliza para a existência de órgãos locais que atuam “sem a dimensão estratégica de uma administração voltada para resultados mais efetivos e sem uma dimensão da administração participativa” (ALVES, s/d, p.65), e que visariam assegurar a produção de ações de segurança pública com qualidade e de fato descentralizada, sustentando a ação local. Assim, há de se considerar que o aumento no número de Guardas Municipais no Brasil não significa, necessariamente, que os municípios estejam atuando de forma efetiva e eficaz nesta área. Este argumento, portanto, fortalece nossa percepção de que, apesar das questões tangenciarem, o debate sobre a participação do município na segurança pública não pode se resumir às discussões sobre a Guarda Municipal.

A pesquisa IBGE (Munic/2012) apontou também uma diversificação das funções das Guardas Municipais, que teriam deixado de atuar exclusivamente na proteção de bens, serviços e instalações de seus municípios para exercer funções auxiliares na segurança pública. Dentre estas, destaca-se a colaboração ao patrulhamento escolar e vias públicas, além do auxílio ao Conselho Tutelar e às Polícias Civil e Militar.

Esta tendência de ampliação das funções das Guardas Municipais aparece como um ponto de tensão, de disputa, dentro do campo. O conflito existe em virtude do posicionamento – fruto da interpretação restritiva do preceito constitucional – que defende a limitação das ações da Guarda Municipal somente às que visem à proteção dos bens, serviços e instalações

do município. Há, ainda, forte tendência a refutar qualquer possibilidade para que as Guardas Municipais atuem em ações ostensivo-repressivas.

A argumentação de que ela deve atuar somente em ações preventivas, deixando a cargo das polícias militares o patrulhamento ostensivo/repressivo, parece-nos ter solidez histórica. A estrutura do comando é outro ponto que deve ser considerado para buscar a compreensão dos dilemas envolvendo as Guardas Municipais. Mariano (2004), tomando por referência a experiência de São Paulo, afirma que a estrutura do comando é uma questão que pode contribuir para perpetuar uma lógica repressiva no perfil das Guardas Municipais.

Ainda é comum os governos municipais se valerem de policiais da ativa ou, na maior parte das vezes, de policiais aposentados, em especial, oficiais das Polícias Militares, para comandar as guardas civis. Esses servidores das polícias trouxeram para as guardas civis a lógica, as regras e os vícios de suas instituições de origem, o que, na prática, contribuiu para que as guardas civis não tivessem identidade própria como órgão municipal de segurança pública. Os primeiros 15 anos da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo foram um retrato fiel do quadro citado. Isto não significa que policiais estaduais não possam dirigir as guardas civis; reprovável é que tragam a lógica de suas instituições de origem.

Neste ponto, as pesquisas do IBGE (municípios 2006, 2009 e 2012) sinalizam uma mudança ao apontarem para um aumento no número de comandantes de guardas municipais que provêm da própria instituição. Este aumento vem acompanhado de uma tendência a diminuir o número de comandantes provenientes da Polícia Militar e das Forças Armadas. Tal decréscimo, embora não seja linear, é significativo e pode indicar um fortalecimento institucional das Guardas Municipais. Por não conhecermos quais os discursos e práticas que estes novos comandantes estão reproduzindo, tal dado é incapaz de asseverar uma mudança cultural.

A tabela a seguir pretende demonstrar o percentual de representantes de cada instituição no comando das Guardas Municipais, nos períodos entre 2006/2012.

Comando da Guarda Municipal. pal. Relação: origem X ano.	2006	2009	2012
Polícia Federal	0,5%	1,7%	0,5%
Bombeiro Militar	2,7%	3,6%	1,5%
Forças Armadas	6,3%	0,5%	3,1%
Polícia Civil	4,8%	5,1%	4,4%
Outros	—	—	13,1%
Civil	22,6%	16,5%	14,3%
Polícia Militar	39,6%	38,7%	33,6%
Guarda Municipal	23,5%	33,9%	29,5%

Fonte: IBGE (municípios 2006, 2009 e 2012)

Apesar de algumas alterações perceptíveis em um campo que, certamente, ainda está em construção, podemos perceber relações de afinidade entre o comportamento dos Guardas Municipais e as estruturas e condicionamentos das instituições militares. Assim, o *habitus* repressivo, tão arraigado na instituição policial militar quando da promulgação da CF/88, teria influenciado na formação das Guardas Municipais, dificultando a assimilação e o reconhecimento de sua importância entre as ações preventivas.

A percepção de Mariano (2004) - de que as guardas municipais teriam dificuldade de resgatar os valores e lógica preventiva, que seriam o sentido de sua existência no município - justifica-se pelo fato de que muitas Guardas, apesar de sua vocação natural para prevenção, teriam incorporado estruturas militarizadas e criado unidades internas que caracterizam policiamento repressivo; unidade de choque e forças táticas, por exemplo. Em algumas cidades, segundo Mariano (2004), a Guarda Civil realiza blitzes, batidas policiais, busca pessoal em pessoas suspeitas, etc. Tais ações, por colidirem com a limitação às atuações ostensivo-repressivas trazida pela Constituição Federal, demonstrariam claramente usurpação de função e abuso de autoridade, chocando-se com as atribuições da Polícia Militar. “Em vez de fortalecer sua vocação de prevenção, muitas Guardas Cíveis incorrem no desvio de imitar a cultura de policiamento ostensivo-repressivo” (MARIANO, 2004, p.117). Desta forma, a configuração ideal das Guardas Municipais encontraria dificuldade de fortalecimento sem uma alteração nas mentes e nos hábitos dos próprios agentes.

Como dito, o desconforto em relação à possível usurpação de funções por parte das Guardas Municipais justifica-se pela própria interpretação do texto constitucional que concedeu - de forma restrita, com atribuições limitadas e sem estabelecer o perfil das instituições municipais - autorização para que o poder público municipal constitua sua Guarda Municipal. Na prática, a fim de constituir Guardas que visem a proteção de seus bens, serviços e instalações, diversos municípios destinam seus efetivos para exercer policiamento preventivo em escolas municipais, trânsito, parques públicos. Outro ponto a ser observado é que existe uma percepção de que a carência da atuação da Polícia Militar acaba por induzir que a Guarda Municipal atue repressivamente. Neste ponto, Mariano (2004, p. 116) afirma que “em algumas cidades, com a justificativa de que seu efetivo é maior que o da Polícia Militar (situação corrente em centenas de municípios), a guarda municipal realiza blitzes com armamentos incompatíveis com sua função”. O direcionamento das ações das Guardas é frequentemente questionado. Percebe-se uma resistência a que as guardas municipais exerçam funções policiais.

As pesquisas do IBGE também demonstraram um aumento dos números de órgãos de controle interno e externo das Guardas Municipais. Isto pode estar relacionado com um processo de fortalecimento institucional das Guardas. Desde 2006, a pesquisa do IBGE sobre o perfil dos municípios brasileiros abrange também a existência de órgãos com atribuição para corrigir os erros e abusos das autoridades (controle interno), além de ouvidoria (controle externo). Conforme o Gráfico 63, da pesquisa IBGE (2012), observa-se que, na região sudeste, comparando os números de 2006, 2009 e 2012, houve um declínio de 32,9% dos municípios que não possuem órgãos de controle interno e externo das atividades da Guarda Municipal. Em 2006, 62,5% desta região não tinham este órgão. Em 2012, eram 29,6%. A tendência percebida na região sudeste reflete a realidade das Guardas Municipais no país. 72% das Guardas Municipais brasileiras, conforme pesquisa realizada em 2006, não tinham órgão específico para controle de suas atividades; em 2012, este percentual diminuiu para 43,7 %. A variação de 28,3% na média brasileira evidencia este declínio. Ressalte-se que tanto a estruturação de ouvidorias ou corregedorias de Guarda Municipal como a existência de sistema informatizado de atendimentos efetuados pela instituição são critérios de seleção e pontuação para a chamada pública para seleção de projetos do ano de 2012: Ação 2070 – Segurança Pública com Cidadania – Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Ação 2070 – Segurança Pública com Cidadania – Apoio à implementação de Políticas Sociais. Ressalte-se que o Estatuto das Guardas Municipais trouxe a obrigatoriedade de existirem órgãos correccionais nos municípios em que a Guarda Municipal tenha efetivo superior a 50 integrantes.

Apesar da existência de questionamentos diversos sobre a atuação da instituição, Soares (2005) afirma que uma agenda municipal sobre a segurança pública deve, além de valorizar o viés preventivo, valorizar também as Guardas Municipais. O reconhecimento do autor sobre a importância da instituição é acompanhado de uma crítica sobre as estruturas que recebem no Brasil. À percepção de que faltam metas menos ambíguas e capazes de definir as atribuições e limites para as atuações das Guardas Municipais, soma-se o argumento da ausência de

uma política que as constitua como protagonistas da segurança municipal e lhes determine um perfil, uma identidade institucional, um horizonte de ação, um conjunto de funções e, muito particularmente, lhes atribua metas claras, publicamente reconhecidas – afinal, identidades são fenômenos interacionais. (SOARES, 2005, p. 31).

Como decorrência da compreensão de que as Guardas Municipais desempenham um papel relevante dentro de qualquer política de segurança consistente, Soares (2005) afirma que a formação e valorização profissional; a gestão do conhecimento; a reorganização das estruturas administrativas, do processo do trabalho, de tomada de decisão, de comunicação e de relacionamento governamental seriam os eixos estratégicos de sustentação, constituição e reforma destas instituições.

1.6.3. O Estatuto das Guardas Municipais: percebe-se um campo em transição

A lei 13022/2014 – Estatuto das Guardas Municipais –, que entrou em vigor no dia 08 de agosto de 2014, foi além da obrigatoriedade da criação de órgãos de controle interno e externo das Guardas Municipais. Autorizou o poder executivo municipal a criar um órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança e, posteriormente, a eventual adequação. Estabeleceu, ainda, que as Guardas Municipais não ficarão sujeitas à disciplina militar. A lei, que estabelece um prazo de 02 (dois) anos para que o município se ajuste às suas diretrizes, parece ter caminhado no sentido de fortalecer a autonomia, valorização e responsabilidade das Guardas Municipais⁷. O Estatuto da Guarda Municipal destaca-se nos seguintes pontos:

- reconheceu a representatividade das Guardas Municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública (art. 20);
- trouxe a necessidade de capacitação específica para o exercício dos cargos da Guarda Municipal. (art. 12);
- facultou ao município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da Guarda Municipal, vedando, entretanto, que seja o mesmo órgão destinado à formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares (art. 12);
- delimitou as competências das Guardas Municipais, definindo-as nos seguintes termos:
Competência geral: proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município. (art. 4º);

⁷ A lei tem a constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal. Para maiores esclarecimento vide ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 5156.

Competências específicas, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: (art. 5º):

- I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do município;
- II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- IV - colaborar, de forma integrada, com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou, de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;
- VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;
- IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
- X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;
- XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;
- XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;
- XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;
- XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;
- XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;
- XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;
- XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII – atuar, mediante ações preventivas, na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

• Definiu princípios mínimos de atuação das guardas municipais, que podem ser sintetizados da seguinte forma:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.

Verificamos, assim, que a lei trouxe um variado leque de competências para atuação das Guardas. Esta indução pela lei federal pode ter um efeito positivo ao diversificar as ações da instituição - sem depender, necessariamente, da criatividade do poder local.

A lei ainda trouxe a previsão do porte de arma de fogo pelas Guardas Municipais. Apesar de tal autorização já existir anteriormente – de acordo com o Estatuto do Desarmamento, armar ou não a Guarda Municipal é decisão do município que possua mais de 50.000 habitantes – conforme as necessidades e particularidades locais. Embora dependa de um estudo mais apurado neste sentido, tal escolha política pode ser objeto de tensões em âmbito local.

No entanto, a comparação dos dados apresentados pelas pesquisas do IBGE em 2009 e 2012 demonstra um aumento de Guardas Municipais que utilizam armas de fogo. Em 2009, dos 865 municípios, 141 utilizavam armas consideradas letais. Em 2012, dentre 993 municípios, 153 contam com guardas municipais equipados com armas de fogo.

Em um contexto de fortalecimento das guardas municipais, de percepção da necessidade/importância do município em atuar na segurança pública e de reiteradas críticas à atuação da Polícia Militar, o Estatuto das Guardas Municipais pode indicar uma das estratégias de consolidação do poder local. A consolidação e fortalecimento das instituições se relacionam diretamente com o discurso de descentralização das políticas de segurança, a desaguar no modelo pretendido pelo sistema único de segurança pública. Participação efetiva, corresponsabilidade das três esferas de governo e alteração de uma forma de segurança concentrada nos estados federados, com a possibilidade de um policiamento preventivo e

comunitário no âmbito dos municípios, com interação permanente com a comunidade – é neste paradigma que se insere a Guarda Municipal, e parece ter sido esse o discurso reforçado pelo estatuto em comento.

Ele vem sendo questionado fortemente pela Federação Nacional de Entidades dos Oficiais Militares Estaduais – FENEME. A federação, ao ajuizar ação questionando a constitucionalidade do Estatuto das Guardas, deixa clara a sua posição de que as instituições locais não podem atuar como órgãos policiais. Afirma, a fim de consolidar seu posicionamento, que a atuação no campo da segurança pública é restrita à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal, à Polícia Civil, à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar, justificando sua alegação através de uma interpretação restritiva do art. 144 da Constituição Federal. Alega, ainda, que o fortalecimento das Guardas Municipais pode acirrar as disputas com as polícias já constituídas, bem como permitir que as instituições sirvam como exércitos particulares a serviço do poder local. Tal discurso reflete um dos pontos de crítica à descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988. Aos seus olhares, esta descentralização

fortalece as elites locais, promovendo a patronagem e dotando os “caciques” de grandes poderes, dado que passam a deter maiores e constantes recursos financeiros, através de repasses governamentais e arrecadações de tributos municipais (IPTU, ISS), e políticos, já que têm autonomia na utilização dos recursos financeiros e contam com baixíssima fiscalização sobre as formas de aplicação dos mesmos, além de detenção sobre a nomeação para cargos públicos (OLIVEIRA, 2007, p. 24).

É inerente ao campo jurídico – como campo de luta – a luta interna para determinar a interpretação jurídica vencedora. Neste sentido, Kant de Lima, ao falar sobre o desafio e importância de serem realizadas pesquisas empíricas no Direito, afirma:

O Direito brasileiro se organiza e se constitui através de categorias não unívocas, cujo significado está sujeito à autoridade interpretativa ad hoc – logo, por definição, não sujeitas à interpretação o literal, que é considerada ilegítima – possibilitando, assim, uma “luta interna” do campo para ver qual das possíveis interpretações das normas jurídicas terá a melhor aceitação. Nesse sentido, a consagração no interior desse campo do conhecimento exige uma concorrência pela legitimidade que, por sua vez, distingue e hierarquiza os que alcançam o reconhecimento intelectual (os consagrados/autorizados) dos demais (BOURDIEU, 1987, apud KANT DE LIMA, s.d.).

É indiscutível a existência, sobre a Guarda Municipal, de diferentes discursos que se enfrentam, a fim de tomar o espaço de discurso dominante. Verificamos que a percepção da importância do fortalecimento da Guarda é contraposta pela ideia da hegemonia dos órgãos

policiais na seara da segurança pública. As forças reducionistas das atribuições da Guarda visam, ao que parece, a manutenção da centralidade das forças militares no campo da segurança pública. Os defensores da Guarda trazem argumentos sobre a importância da atuação do poder local nas políticas de segurança pública, da necessidade do fortalecimento das ações preventivas e dos excessos praticados pelo militarismo durante um período não tão distante. O debate se polariza em torno de dois paradigmas de segurança pública. A mudança paradigmática de modelos de segurança pública reflete nas discussões sobre a Guarda Municipal, dando a perceber disputas e estratégias para reconhecimento do discurso verdadeiro. Os fatos expostos deixam perceber que estamos diante de um campo em transição.

Parece-nos importante perceber isto. Neste sentido, vale a citação de Garland (2008) “Para o bem ou para o mal, um campo em transição é um campo que está mais suscetível do que o normal a forças externas e pressões políticas. É um momento histórico que convida à ação transformadora precisamente porque é mais provável que ela lhe cause impacto”. (GARLAND, 2008, p. 74).

Desde 2001, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) contempla a possibilidade de repasse de recursos pela União aos municípios. Até 2003, entretanto, somente haveria repasse às prefeituras que tivessem instituído Guarda Municipal. A alteração das diretrizes do FNSP permitiu que fossem contemplados municípios que atuassem de outra forma, que não, necessariamente esta. A partir da Lei 10746/2003, pode concorrer aos recursos do FNSP o município que mantenha Guarda Municipal ou realize ações de policiamento comunitário; ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública. O foco restrito da primeira lei pode ser um dos motivos pelos quais ainda convivemos com algumas visões reducionistas de que município e segurança pública somente se tangenciam através da Guarda Municipal.

Apesar da importância do debate, que fazemos aqui com finalidade meramente exploratória, não podemos deixar de salientar que constituir ou não Guardas Municipais é apenas uma das formas através das quais o município poderá atuar na área da segurança pública.

1.7. A gestão municipal da segurança pública como uma questão de governamentalidade.

A construção teórica até então realizada se orientou pela busca dos argumentos centrais que visam justificar a importância da atuação do município na gestão da segurança

pública. Neste tópico, temos por finalidade entender porque os debates sobre as políticas públicas de segurança podem ser apreendidos através do conceito foucaultiano de “governamentalidade”. A utilização desta ferramenta metodológica permitirá compor uma visão mais crítica da atuação municipal neste campo. Para tanto, buscamos situar a segurança pública como um problema de governo, de governamentalidade, relacionando-se diretamente com a questão de como se governar, como ser governado, como fazer para ser o melhor governante possível. Neste sentido, a ideia trazida por Fraga (2002, p. 70) de que “a noção de governamentalidade se efetiva como ferramenta de investigação das relações de poder, forjada por percursos de continuidades e rupturas de seu pensamento” torna-se importante para a nossa construção.

A abordagem pretendida nos permitirá investigar qual o tipo de racionalidade que norteia a relação entre segurança pública e poder local. Por racionalidade, compreendemos aquilo que “programa e orienta o conjunto da conduta humana. Há uma lógica tanto nas instituições quanto na conduta dos indivíduos e nas relações políticas”. (FOUCAULT, 2003, p. 319). A racionalidade do Estado e a arte de governar os homens se relacionam, sendo a política a maneira de pensar, raciocinar e calcular as artes de governar. Analisar o tipo de racionalidade implicada no exercício de poder do Estado – de sua organização política, de seus mecanismos de sustentação e organização, de seus saberes e da arte de governar – é uma das tarefas necessárias para a análise do próprio Estado.

O Estado moderno ganha importância como instituição de governo, porque as relações de poder se referem a ele, produzindo-se uma estatização das relações de poder. Governamentalizou-se, assim, progressivamente as relações de poder, centralizando-se na forma das instituições governamentais. Essa relação imbricada do Estado com o poder, a partir das relações sociais, leva a uma confusão da figura do Estado com o próprio poder. Governar é possibilitar o exercício do poder por meio de tecnologias e dispositivos. O Estado não é o poder, é o local da centralidade do governo, das relações sociais, em que as forças estão em disputa. (FRAGA, 2002, p.86).

Verificamos, portanto, que a governamentalidade é como uma problemática do Estado moderno, em que a instituição do governo e seu papel fundamental de governar ganham importância. Situa-se, assim, na gênese de um saber político que coloca no centro de suas preocupações a noção de população e dos mecanismos capazes de assegurar sua regulação, ocupando-se de criar dispositivos de segurança.

Podemos fazer a genealogia do Estado moderno e dos seus diferentes aparelhos a partir de uma razão governamental. Sociedade, economia e população, segurança e liberdade: são os elementos da nova governamentalidade, cujas formas, parece-me, ainda conheceremos em suas modificações contemporâneas. (FOUCAULT, 2008, p. 476).

De acordo com Foucault (2013), a governamentalização, percebida desde o século XVIII, foi o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver, a partir do momento em que os problemas de governamentalidade, as técnicas de governo, se tornaram a questão política fundamental e o espaço real da luta política.

São as táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não é estatal etc.; portanto o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido com bases em táticas gerais de governamentalidade (FOUCAULT, 2013, p. 430).

Segundo Fraga (2002, p. 70/71), “a questão da governamentabilidade é pensada a partir da construção da relação de noções/categorias de poder, assujeitamento e tecnologia de poder; a relação poder/saber”. Esta razão governamental representa uma nova racionalidade no exercício do poder que, se percebida de uma forma mais ampla, relaciona-se com a passagem do “poder pastoral” ao “biopoder”.

Foucault (1990), em seu texto *Omnes et Singulatim: Por uma crítica da “razão política”*, afirma que nossas sociedades desenvolveram uma estranha tecnologia do poder ao tratarem a imensa maioria dos homens como rebanho, sob o pulso de um pastor. Desta forma, o filósofo busca na gênese do poder pastoral a origem do governo dos homens, afirmando ter sido no Oriente, principalmente na sociedade hebraica, que o tema do poder pastoral adquiriu sua amplitude e suas principais marcas:

O poder do pastor se exerce menos sobre um território fixo do que sobre uma multidão em deslocamento rumo um objetivo; ele tem o papel de fornecer ao rebanho sua subsistência, zelar cotidianamente por ele e assegurar sua salvação; enfim, trata-se de um poder que individualiza, concedendo, por um paradoxo essencial, tanto valor a uma ovelha quanto ao rebanho inteiro. É esse tipo de poder que foi introduzido no Ocidente pelo cristianismo e que adquiriu uma forma institucional no pastorado eclesiástico: o governo das almas se constitui na Igreja cristã como uma atividade central e doutra, indispensável à salvação de todos. (FOUCAULT, 2008, p. 490).

Segundo Foucault (2008), o questionamento sobre a maneira de se governar e de se conduzir acompanha o fim da ordem feudal e o nascimento de novas relações econômicas e sociais, e de novas estruturas políticas. Da chamada “crise geral do pastorado”, durante os séculos XV e XVI, decorreu o deslocamento de uma tônica e o aparecimento de novos

problemas, objetivos e técnicas. No entanto, tal deslocamento não pode ser entendido como uma ruptura com a lógica do poder pastoral, e sim com uma nova configuração, como uma nova forma de saber/poder, agora baseada no governo dos homens.

O que caracteriza o bom pastor é o fato de cuidar bem do rebanho. Trata-se de uma relação de poder distinta da soberania, pois nesta o povo deveria servir ao soberano. No poder pastoral, o pastor serve ao rebanho cuidando da vida de cada ovelha. O pastor é o responsável pela manutenção da vida de suas ovelhas. É ele que saberá o caminho para que o rebanho se salve. Segundo Foucault, a relação entre verdade e poder se estabelece, pois a verdade sobre a salvação do rebanho pertence a Deus. A relação entre poder e verdade são as próprias palavras de Deus.

O poder pastoral, por se exercer sobre seres vivos e não sobre um território, como o poder soberano, se aproxima do biopoder. Trata-se, portanto, do governo dos vivos.

Entre o poder pastoral, o poder soberano e o biopoder pode-se encontrar semelhanças. Mas, nesses tipos de poder arcaicos – o soberano e o pastoral – o que está em questão são as relações do homem com o absoluto. O biopoder terá como medida as forças do próprio homem. Essa medida se estabelece nos limites do ser humano, em suas potencialidades, que se pretenderá, contudo, chegar a uma perfeição. (DO PODER, s.d., p.39).

Foucault inicia o curso intitulado Segurança, Território, População, afirmando que

Esse ano gostaria de começar o estudo de algo que eu havia chamado, um pouco no ar, de biopoder, isto é, essa série de fenômenos que me parecem bastante importantes, a saber, o conjunto de mecanismos pelos quais aquilo que na espécie humana constitui suas características biológicas fundamentais, vai entrar para a política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder. (FOUCAULT, 2008, p. 03).

Fraga (2002), analisando o livro em defesa da sociedade, afirma que ao longo do século XVIII, observa-se uma biopolítica da espécie, uma vez que todos os elementos da população tornam-se objeto de saber, permitindo a tomada da vida pelo poder. Se a disciplina objetiva a tomada do poder pelo corpo, as tecnologias não disciplinares são massificantes, “governando-se os nascimentos, as mortes, a produção de doenças, a fecundidade de uma população” (FRAGA, 2002, p. 87).

O biopoder não diz respeito somente à preocupação com as epidemias, mas, também, das morbidades como fenômeno populacional e não simplesmente dos corpos, mas do que se abate abruptamente sobre a vida; a higiene pública e da medicalização da população. Ou seja, esses saberes serão utilizados para regular as populações e engendrar-lhes normatizações. A biopolítica também agirá sobre a

velhice e outros eventos, alvos de assistência previdenciária. Este novo corpo, com o qual o biopoder se relaciona, é, segundo as palavras de Foucault, um “corpo múltiplo com várias cabeças”. (FRAGA, 2002, p. 87).

As intervenções sobre a população implicarão em novos mecanismos que buscam regular e disciplinar o exercício do poder. O biopoder atua no âmbito da globalidade, visando estados gerais de equilíbrio e regularidade. “Seu lema, como tecnologia da modernidade, é ‘fazer viver e deixar morrer’” (FRAGA, 2002, p.87), ao passo que as tecnologias de regulamentação desqualificam e desritualizam a morte. Desta forma, o que se busca no biopoder é aumentar a vida, atuando preventivamente sobre condutas individuais e coletivas e levando-se em consideração elementos da população. A melhor forma de governar a população passa a ser a problemática fundamental do Estado moderno, que possui o papel fundamental de governar.

Ainda persistirá no biopoder, sem dúvida, certa relação de soberania. Esta irá, aliás, se multiplicar por toda uma série de relações de legitimidade para “guiar” num sentido geral, de punir, de educar, de tratar... O nascimento do biopoder, portanto, pode ser entendido, como, por um lado, o desenvolvimento de uma racionalidade pastoral, cuja principal função é cuidar da vida e, por outro, o arsenal jurídico da soberania, que garante a legitimidade do poder (DO PODER., s.d., p.42).

Através da passagem do poder pastoral ao biopoder, Foucault insere assim, em seus estudos, a questão do governo, ou a arte de governar: “Como se governar, como ser governado, como fazer para ser o melhor governante possível”. A problemática geral do governo, que aparece com intensidade particular no século XVI, é “O problema de como ser governado, por quem, até que ponto, com qual objetivo, com que método”. (FOUCAULT, 2013, p. 408).

A arte de governar deverá responder, primeiramente, à questão de como gerir indivíduos, bens e/ou riquezas no interior de uma família. Deverá introduzir a economia ao nível da gestão de um Estado, permitindo uma forma de vigilância, de controle, tão atenta em relação aos habitantes, às riquezas, aos comportamentos individuais e coletivos, quanto à de um pai de família. A arte de governar, que é a arte de exercer o poder segundo o modelo da economia (FOUCAULT, 2013, p. 414), somente foi possível com seu desbloqueio e a emergência do problema da população; somente foi possível com a instrumentalização da família comparativamente à população.

A partir do momento em que, ao contrário, a população aparece como absolutamente irredutível à família, esta passa para um plano secundário em relação à população,

aparece como elemento interno à população, e portanto não mais como modelo, mas como segmento. E segmento privilegiado, à medida que, quando se quiser obter alguma coisa da população – quanto aos comportamentos sexuais, à demografia, ao consumo etc. – é pela família que se deve passar. De modelo, a família vai tornar-se instrumento, e instrumento privilegiado, para o governo da população e não o modelo quimérico para o bom governo. (FOUCAULT, 2013, 424/425).

Percebemos assim que a população aparecerá como objetivo, finalidade do governo. Neste aspecto – existência de finalidade –, o governo se opõe à soberania. Ao mencionar o texto de La Perrière, Foucault afirma que “o governo é uma correta disposição das coisas de que se assume o encargo, para conduzi-las a um fim conveniente” (FOUCAULT, 2013, p.416). Governam-se coisas e não territórios.

Estas coisas de que o governo deve se encarregar, são os homens, mas em suas relações com coisas que são suas riquezas, os recursos, os meios de subsistência, o território em suas fronteiras, com suas qualidades, clima, seca, fertilidade, etc; os homens em suas relações com outras coisas que são os costumes, os hábitos, as formas de agir ou de pensar, etc.; finalmente, os homens em suas relações com outras coisas ainda que podem ser os acidentes ou as desgraças como a fome, a epidemia, a morte etc. (FOUCAULT, 2013, p. 415).

Seria como a arte de governar um navio, em toda sua complexidade variável, mas tendo como alvo principal a população. Segundo o autor, seria esta a segunda característica da arte de governar.

Ao reforçar a contraposição entre soberania e governo, Foucault assinala uma importante ruptura: “enquanto a finalidade da soberania é ela mesma, e seus instrumentos têm a forma de lei, a finalidade do governo está nas coisas que ele dirige, deve ser procurada na perfeição, na intensificação dos processos que ele dirige; e os instrumentos do governo, em vez de serem constituídos por leis, são táticas diversas”. (FOUCAULT, 2013, p. 418). O governo tem uma finalidade – o objetivo adequado a cada uma das coisas a governar – enquanto a soberania, que se destaca por sua estrutura essencialmente circular, visa a manutenção da própria soberania através da garantia do bem comum, do bem público. O soberano não deve se beneficiar de nada se ele não beneficiar o Estado; e o bem comum, nas interpretações de juristas e teólogos, seria a obediência total às leis, fiel desempenho dos encargos e respeito à ordem estabelecida. (Foucault, 2013).

Por fim, ainda trabalhando com o texto de La Perrière, Foucault afirma que o bom governante deve ter paciência, soberania e diligência. Já comentamos estas qualidades à p. 89 (cap. 1.5.1). À força e à cólera se contrapõem a paciência, a sabedoria, que se traduz no conhecimento das coisas, dos objetivos que se deve atingir e da disposição para atingi-los, e a

diligência, que faz com que o governante só deva governar na medida em que considere e aja como se estivesse ao serviço dos governados (FOUCAULT, 2013, p. 418).

Ao traçar as características de um bom governante, cuja caracterização difere essencialmente da “Do Príncipe”, de Maquiavel, Foucault se prepara para trabalhar o conceito de governamentalidade.

Em 1978, em um dos seus cursos proferidos no Collège de France, Michel Foucault (2003) proferiu a aula: “A governamentalidade”. Nesta oportunidade, apresentou três pontos sobre o que ele denomina governamentalidade. Primeiramente, ela seria o

conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa, de poder, que tem como alvo principal a população, como forma mais importante de saber, a economia política, como instrumento técnico essencial, os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por "governamentalidade", seria a tendência que não cessou de conduzir, em direção à preeminência desse tipo de saber que se pode chamar de "governo" sobre todos os outros: soberania, disciplina. Isto, por um lado, levou ao desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo e, por outro, ao desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por "governamentalidade", acho que se deveria entender o processo, ou melhor, o resultado tomado nos séculos XV e XVI pelo qual o Estado administrativo, encontrou-se, pouco a pouco, governamentalizado (FOUCAULT, 2003, p. 303).

Em outra oportunidade, Foucault apresenta novamente a ideia de governamentalidade, focando sua finalidade: gestão de indivíduos e população. “Governar significa, então, criar instrumentos que possibilitem a submissão de sujeitos e populações às verdades e às tecnologias. Nesse sentido, investe-se em formas totalizadoras e individualizadoras” (FRAGA, 2002, p. 85). Percebe-se que o pensador se preocupa com as formas de subjetivação, ou seja, com a problemática do poder individualizante. Assim, não é o poder, mas o sujeito, que constitui o tema geral de minha pesquisa.

A governamentalidade é uma instrumentação voltada para a gestão dos indivíduos. Contudo, as individualidades devem estar em referência à noção de população. Trata-se de salvar a população no sentido mundano do termo, assegurá-la contra os perigos internos e externos, ordená-la, garantir seu bem-estar e seu desempenho ótimo: fazer crescer e multiplicar as forças sociais. (DO PODER, s.d., p.40).

O aspecto mais próprio do governo, entretanto, é sua relação específica com o poder. Para Foucault, o exercício do poder consiste em conduzir condutas e ordenar probabilidades. Governar é estruturar o eventual campo de ação dos outros, o modo de relação próprio do poder - que deve ser buscado ao lado do governo. As relações de governo são

progressivamente governamentalizadas, racionalizadas, em busca de uma nova racionalidade empregada para atingir um fim. A estratégia se define pela escolha das soluções vencedoras (FOUCAULT, 1995).

Ao privilegiar o enfoque do poder como estratégia, Foucault refuta as concepções que percebem o poder como propriedade de uma única classe social. Além de criticar o discurso marxista de poder, o filósofo afirma que ele é difuso e não localizável, de forma a refutar as concepções centralistas de poder. Foucault resiste a uma substancialização da noção de poder. Este, através de sua ótica, deve ser analisado pelo prisma de “como se exerce”, a ser compreendido como estratégia, como efeito de uma ação sobre a ação dos outros, que está sempre presente nas relações entre indivíduos e grupos e por elas mobilizadas. Ao explicar o “como” do poder, afirma Foucault:

Se provisoriamente atribuo um certo privilégio à questão do “como”, não que eu deseje eliminar a questão do quê e do porquê. É para colocá-las de outro modo; ou melhor: para saber se é legítimo imaginar um “poder” que reúne um quê, um porquê, e um como. Grosso modo, eu diria que começar pela análise pelo “como” é introduzir a suspeita de que o “poder” não existe; é perguntar-se, em todo caso, a que conteúdos significativos podemos visar quando usamos este termo majestoso, globalizante e substanciador; é desconfiar que deixamos escapar um conjunto de realidades bastante complexo, quando engatinhamos indefinidamente diante da dupla interrogação: “O que é o poder? De onde vem o poder? A pequena questão, direta e empírica: “Como isto acontece?”, não tem por função denunciar como fraude de uma “metafísica” ou uma “ontologia” do poder; mas tentar uma investigação crítica sobre a temática do poder. (FOUCAULT, apud, DREYFUS e RABINOW, 1995, p. 10/11)

Como um exercício ou como um jogo de forças instável e permanente, e não como um atributo que se possui ou não, uma relação entre senhor e coisa, uma mera relação de apoderamento, é dessa forma que deverá ser tratado o poder em Foucault.

Para além da necessidade de superar a tradição da substancialização do poder, encontra-se a percepção do poder como jogo de forças essencial à vida. (PASSOS, 2008, P.10).

Ao explicar a forma como o poder é exercido, Foucault afirma que o que define as relações de poder é um modo de ação. Um modo de ação que é exercido sobre um ou mais sujeitos agentes na medida em que eles agem ou podem agir: ação sobre ações (MAGALHÃES, 2010, p. 36). Além de demonstrar que o poder é relacional, o filósofo deixa clara a diferença entre “relação de poder” e “relação de violência”. Afirma Foucault que “viver em sociedade é, de qualquer maneira, viver de modo que seja possível a alguns agirem sobre a ação dos outros. Uma sociedade sem relações de poder só pode ser uma abstração”.

(FOUCAULT, apud, DREYFUS e RABINOW, 1995, p. 16). As relações de poder estariam, assim, profundamente enraizadas no nexos social, não constituindo uma estrutura suplementar, uma força misteriosa.

A relação de violência, por sua vez, age sobre um corpo, sobre as coisas; “ela força, ela submete, ela quebra, ela destrói, ela fecha todas as possibilidades; não tem, portanto, junto de si, outro pólo senão aquele da passividade; e se encontra uma resistência, a única escolha é tentar reduzi-la.” (FOUCAULT, apud DREYFUS e RABINOW, 1995). A relação de poder, justamente por ser uma relação, se articula sobre dois elementos que lhe são indispensáveis: “que o outro (aquele sobre o qual ela se exerce) seja inteiramente reconhecido e mantido até o fim como sujeito de ação; e que se abra, diante desta relação de poder, todo um campo de respostas, reações, efeitos e invenções possíveis”. (FOUCAULT, apud DREYFUS e RABINOW, 1995, p. 14). O exercício do poder é, segundo Foucault em seu texto “O Sujeito e o Poder”,

Um conjunto de ações sobre ações possíveis; ele opera sobre um campo de possibilidade onde se inscreve o comportamento dos sujeitos ativos; ele incita, induz, desvia, facilita ou torna mais difícil, amplia ou limita, torna mais ou menos provável; no limite, ele age ou impede absolutamente, mas é sempre uma maneira de agir sobre um ou vários sujeitos ativos, e o quanto eles agem ou são suscetíveis de agir. Uma ação sobre ações. (FOUCAULT, apud DREYFUS e RABINOW, 1995, p.14).

Como decorrência da definição que apresenta o exercício do poder como um conjunto de ações sobre ações possíveis, Foucault (apud DREYFUS e RABINOW, 1995, p 14/15) inclui nesta definição a liberdade, compreendida como um elemento importante. O poder só se exerce sobre sujeitos livres enquanto livres. Os “sujeitos livres” podem ser compreendidos como sujeitos individuais ou coletivos que possuem diante de si “um campo de possibilidade onde diversas condutas, diversas reações e diversos modos de comportamento podem acontecer.” Através desta construção, Foucault afirma que a escravidão é uma relação física de coação, e não de poder. Assim, inexistente um confronto entre poder e liberdade, por não existir relações de poder onde as determinações são saturadas. A relação que aparece, ao contrário da exclusão, é uma relação de dependência, articulada através de um “jogo muito mais complexo: neste jogo, a liberdade aparecerá como condição de existência do poder” (FOUCAULT, apud DREYFUS e RABINOW, 1995, p 14/15; MAGALHÃES, 2010, p.37). A relação entre liberdade e poder seria de incitação recíproca e luta, de provocação permanente, de agonismo.

Ao mesmo tempo sua precondição, uma vez que é necessário que haja liberdade para que o poder se exerça, e também seu suporte permanente, uma vez que se ela se abstraísse inteiramente do poder que sobre ela se exerce, por isso mesmo desapareceria, e deveria buscar um substituto na coerção pura e simples da violência. (FOUCAULT, apud DREYFUS e RABINOW, 1995, p. 15).

Dessa forma, o autor permite a compreensão da afirmação de que o exercício do poder consiste em conduzir condutas e em ordenar a probabilidade. A conduta seria o ato de conduzir os outros e a maneira de se comportar num campo mais ou menos aberto de probabilidades. Ela pressupõe ação, liberdade. O poder aparece assim como da ordem do governo e não da ordem do enfrentamento entre adversários. “Governar, neste sentido, é estruturar o eventual campo de ação dos outros” - modos de ação destinados a agir sobre as possibilidades de ação dos outros indivíduos. (FOUCAULT, apud DREYFUS e RABINOW, 1995).

A reflexão sobre a natureza daquilo que é governado é o que torna a arte de governar racional. Governam-se coisas. Tal conclusão, segundo Foucault (1990, *apud* DO PODER, s/d), permite romper com uma tradição não somente cristã, como também judiciária, que proclamava que o governo era essencialmente justo. Esta arte de governar implica um saber, que não é meramente uma prudência ou uma justiça, mas sim uma ciência de governo, um conhecimento sobre as forças do Estado e sua capacidade de desenvolvê-la, a fim de manter justamente o poder. O conhecimento passa a ser um elemento estratégico para o desenvolvimento da *ratio* do Estado moderno. Sem ciência, sem conhecimento, sem informação, não há governamentalidade.

Finalmente, podemos ver a razão de Estado, compreendida como um governo racional capaz de aumentar o poderio do Estado de acordo consigo mesmo, pressupõe um certo tipo de conhecimento. O governo só é possível caso se reconheça o poderio do Estado; desse modo é possível mantê-lo. A capacidade do Estado e o modo de aumentá-lo devem ser conhecidos. O poder e a capacidade dos outros Estados também devem ser conhecidos. Na realidade, o Estado governado deve resistir aos outros. Portanto, o governo pressupõe mais que simplesmente implementar princípios gerais de razão, sabedoria e prudência. O conhecimento é necessário; um conhecimento concreto, preciso e medido do poderio do Estado. A arte de governar, característica da razão do Estado, está intimamente associada ao desenvolvimento do que até então se chamava de estatística ou aritmética política – ou seja, o conhecimento das forças respectivas dos diferentes Estados. Um tal conhecimento era indispensável ao governo correto. Para resumir: a razão de Estado não é uma arte de governar de acordo com leis divinas, naturais ou humanas. Este governo não precisa respeitar a ordem geral do mundo. Trata-se de um governo em conformidade com o poderio do Estado. É um governo cujo objetivo é aumentar esse poderio no âmbito de um quadro extensivo e competitivo. (FOUCAULT, 1990, 91/92)

A razão do Estado encontrará apoio em diversas instituições. É preciso dar à palavra “governo” a significação ampla que tinha no século XVI. Analisando a literatura antimaquiavélica do século XVI, Foucault apresenta a acepção desta palavra:

Essas coisas das quais o governo deve encarregar-se são os homens, mas em suas relações, seus laços, seus emaranhamentos com essas coisas que são as riquezas, os recursos, as substâncias, o território, com certeza, em suas fronteiras, com suas qualidades, seu clima, sua aridez, sua fertilidade: são os homens em suas relações com essas outras coisas que são os costumes, os hábitos, as maneiras de fazer ou de pensar e, enfim, são os homens em sua relação com outras coisas ainda, que podem ser os acidentes ou as desgraças, como a fome, epidemia, a morte. (FOUCAULT, 2013, p.415).

Analisada desta forma, vê-se com clareza que a violência, a criminalidade, a gestão das mortandades – enquanto busca do “biopoder” por aumentar a vida – são situações das quais o governo deve se encarregar. A razão governamental moderna não compreende o fortalecimento da soberania para a manutenção do território, e sim o fortalecimento do governo para e através da gestão da população. A preocupação com a delinquência, com a prevenção de condutas individuais e coletivas, enquanto fenômenos populacionais, passa a ser considerada como fundamental para o governo. Os dispositivos de segurança visam manter a criminalidade dentro de limites entendidos como social e economicamente aceitáveis, em torno de uma média considerada aceitável para o funcionamento social. Dentro de uma lógica, o gerenciamento da informação aparece como uma estratégia orientada para a escolha de soluções vencedoras no campo da segurança pública.

Reconhecer a criminalidade e a violência como uma questão de como gerir, conduzir a população nos permite, como dito, situá-las como uma questão de governo. Desta forma, a governamentalidade moderna deve, através da criação de dispositivos de segurança, se ocupar com o controle da delinquência – ilegalismos – que a própria sociedade capitalista criou. Trata-se, portanto, de uma relação cíclica. A delinquência é importante para o reforço do poder do Estado, e por isto ele deve gerenciá-la, conhecê-la e contê-la, para que continue servindo ao próprio Estado.

Tal afirmação, importante para nossa elaboração teórica, traz elementos para percebermos o discurso sobre um novo paradigma de segurança pública – pautado inclusive na gestão municipal – como uma reorganização do exercício do poder e não simplesmente uma ruptura com os discursos anteriores. Esta transformação visa elaborar procedimentos mais ajustados à gestão da delinquência – forma de gestão de ilegalismos –, levando em consideração as potencialidades do poder municipal para reorganizar essa área de atuação. Segundo Foucault, “o exercício do poder não é um fato bruto, um dado institucional, nem

uma estrutura que se mantém ou se quebra: ele se elabora, se transforma, se organiza, se dota de procedimentos mais ou menos ajustados” (FOUCAULT, *apud* DREYFUS e RABINOW, 1995, p.17), que visam, como dito, à escolha de estratégias vencedoras que objetivam a manutenção do poder. Afinal,

o poder é um conjunto de mecanismos e de procedimentos que têm como papel ou função e tema manter – mesmo que não consigam – justamente o poder. É o conjunto de procedimentos, e é assim e somente assim que se poderia entender que a análise dos mecanismos de poder dá início a algo como a teoria de poder. (FOUCAULT, 2008, p.04).

Desta forma, entender os dispositivos de segurança de uma determinada sociedade é buscar uma análise que recairá sobre o próprio poder, ou melhor, sobre as relações de poder, visto que, na percepção foucaultiana, o poder é relacional.

É atrativo o pensamento de que a inclusão do município na segurança pública é decorrência de uma ruptura com as estruturas anteriores – centralizadoras e focadas na ideia de Segurança do Estado –, permitindo uma gestão da segurança pública mais descentralizada, participativa e focada nas especificidades das cidades, enquanto *locus* da manifestação da violência. No entanto, buscamos elementos conceituais e teóricos para perceber que o discurso da importância do município na segurança pública faz parte de um complexo mecanismo – dispositivo – que busca a manutenção e fortalecimento do poder, através da manutenção da capacidade de governo.

Apesar de reconhecermos que a busca pela garantia das condições de governo relaciona-se com a noção de “governabilidade”, a apreensão foucaultiana do termo “governamentalidade” enquanto ato de governar as populações, depende diretamente do primeiro. A garantia das condições de governo, inclusive com o reforço na relação de confiança entre governantes e governados, é essencial para propagação de um saber/poder que tem por finalidade conduzir/governar a população. Assim, é essencial perceber que nosso problema foi construído através da percepção de que uma nova forma de gestão da segurança pública decorreu do questionamento do papel tradicional do Estado, em virtude do aumento da violência. A dimensão política do problema da violência estaria relacionada à baixa legitimação da autoridade política do Estado (CARVALHO, 1995).

A segurança pública, pela constituição brasileira, é uma atividade pertinente aos órgãos estatais, estando previsto, em seu art. 144, que se trata de um “dever do Estado e direito e responsabilidade de todos”. Essa definição mostra com nitidez que, tradicionalmente, o Estado sempre foi incumbido de elaborar as políticas

públicas pertinentes à segurança pública. Predominante, nos últimos anos, a responsabilidade da gestão da segurança pública esteve sob a égide das instâncias federal e estadual. Esta configuração passou a ser questionada em um momento em que se vivia um distanciamento indesejável entre o problema da segurança pública e a capacidade ou autoridade institucional em resolvê-lo. Nesse sentido, tem se tornado bastante comum ressaltar a importância do papel dos municípios, ao lado dos governos estaduais e do federal, no que se refere ao combate à criminalidade e à violência. (PEREIRA, TONELLI e OLIVEIRA, 2013, p.09).

Sendo assim, as alterações legislativas, ao permitirem e fomentarem a atuação no município na segurança pública, podem ser apreendidas não como uma continuidade, uma evolução, e sim o produto, ainda inacabado, de uma série de lutas, interesses e enfrentamentos ocorridos em um campo de conhecimento. Dessa forma, todos os discursos, mesmo que se apresentem como formas de resistência ao discurso dominante, desejam se tornar dominantes. Não há discursividade que não manifeste relações e interesses de poder.

Segundo Foucault (2005, p. 28), os mecanismos de poder ou o “como do poder” podem ser apreendidos entre dois pontos de referência ou dois limites: de um lado as regras do Direito atuam delimitando formalmente o poder; de outro lado, elas seriam os efeitos de verdade que este poder produz, que este poder conduz e que, por sua vez, reconduzem esse poder. Contrapondo-se à percepção iluminista de que o Direito atua como limitador do arbítrio do poder soberano, as regras jurídicas passam a ser instrumentos que conduzem à verdade e, conseqüentemente, ao poder. O autor resume o problema nos seguintes termos: “Quais são as regras de direito de que lançam mão as relações de poder para produzir discursos de verdade? Qual é esse tipo de poder capaz de produzir discursos de verdade que são, numa sociedade como a nossa, dotados de efeitos tão potentes?” (FOUCAULT, 2005, p. 28). O triângulo “poder, verdade e direito” é essencial para analisar a participação do município na segurança pública, de modo a utilizar o dispositivo como função metodológica.

Segundo Foucault, a análise de um dispositivo leva em consideração os elementos que intervieram em uma racionalidade, em uma organização. Enquanto ferramenta metodológica, o dispositivo apresenta três pontos a serem demarcados. Em primeiro lugar,

um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre esses elementos. (FOUCAULT, 2013, p.364).

Ao longo de nossa pesquisa, tentamos abordar como ocorreu, no âmbito legal normativo, o processo de reconhecimento da importância da participação do município nos

debates da segurança pública, quais foram os principais discursos apresentados para justificar a inserção de tal ente federativo neste campo de atuação, bem como as questões que tangenciam o problema. Buscamos trazer elementos para a compreensão de como o município vem integrando, paulatinamente, esse complexo dispositivo da segurança - reconhecendo, desde já, que estamos diante de um processo em construção.

Em segundo lugar,

gostaria de demarcar a natureza da relação que pode existir entre esses elementos heterogêneos. Sendo assim, tal discurso pode aparecer como programa de uma instituição ou, ao contrário, como elemento que permite justificar e mascarar uma prática que permanece muda; pode ainda funcionar como reinterpretação desta prática, dando-lhe acesso a um novo campo de racionalidade. Em suma, entre estes elementos, discursivos ou não, existe um tipo de jogo, ou seja, mudanças de posição, modificações de funções, que também podem ser muito diferentes. (FOUCAULT, 2013, p. 364).

Em terceiro lugar, “entendo dispositivo como um tipo de formação que, em determinado momento histórico, teve como função principal responder a uma urgência. O dispositivo tem, portanto, uma função estratégica dominante”. (FOUCAULT, 2013, p. 364/365).

A busca pela inserção do município no campo da segurança pública pode ser entendida pelo que Foucault chama de “preenchimento estratégico do dispositivo” (FOUCAULT, 2013, p 366). A perda da força do Estado pode ser percebida como um efeito do processo de gestão da delinquência. Exige uma rearticulação, um reajuste dos elementos heterogêneos que surgem dispersamente. Um eterno processo de preenchimento estratégico. A repressão, enquanto forma de gerir a delinquência, encontra seu ápice na fase ditatorial. Os abusos cometidos reforçam o discurso de resistência, construindo um novo paradigma de segurança pública. Dentro dele, torna-se necessária uma nova estratégia, que de certa forma ocupe o espaço vazio ou transforme o negativo em positivo: o discurso da ineficácia das políticas tradicionais de segurança pública cria uma nova racionalidade, a qual, pautada em outro discurso, visa a mesma finalidade: manter a governamentalidade e gerir os ilegalismos através da delinquência.

Obviamente, tal alteração estratégica - que pode ser vista como uma intervenção racional e organizada em uma determinada direção - teve de ser orientada por outros saberes e discursos. Um aspecto que ganha destaque, como já abordado, é da percepção da cidade como *locus* do exercício da cidadania. Por isto, o município deve ter ações que permitam a real utilização do espaço público, visto que a criminalidade passa a ser percebida também como

um problema de urbanização. Como dispositivos de segurança, ações preventivas passam a ser amplamente adotadas nos municípios, visando, através do controle do espaço público, controlar a delinquência. No entanto, dispositivos, tais como o “Olho Vivo”, para além de incidirem sobre a criminalidade e segregação espacial, agem individualmente através de um processo contínuo de autorregulação individual.

A crítica foucaultiana ao discurso moderno do espaço público como espaço de liberdade é apresentada por Hansen (2002), que mostra o espaço público como expressão das relações de poder. “Aún no ha sido escrita una historia completa sobre los espacios, lo cual será al mismo tiempo la historia de los poderes” (FOUCAULT, 1980, *apud* HANSEN, 2002). As primeiras cidades foram desenhadas para anunciar, administrar, aculturar, disciplinar e controlar, e continuam sendo organizadas através de processos interativos de vigilância e aderência. “Estar urbanizado significa ser un adherente, un creyente en una cultura e ideologia colectiva enraizada en las extensiones de la polis” (HANSEN, 2002). Foucault afirma que, embora o espaço público sempre tenha refletido as relações de poder, sua função específica mudou, deixando de ser um lugar de castigo real para se tornarem um espaço de vigilância. O exercício do poder defendido por Foucault como a motivação da ação humana estaria no centro de toda a reconstrução moderna das cidades.

Este objetivo disciplinario requiere una nueva organización del espacio, “organizar un espacio analítico” (Foucault, 1977). Es necesario “eliminar los efectos de las distribuciones imprecisas, la desaparición de los individuos de forma incontrolada, su circulación difusa, su inservible y peligrosa coagulación. Es una táctica de anti-deserción, anti-vagabundaje y anti-concentración. Su finalidad es establecer presencia y interrumpir otras comunicaciones, ser capaz en cada momento de vigilar la conducta de todos los individuos, evaluar, juzgar para calcular sus cualidades o méritos” (Foucault, 1977). A veces requiere encierro “la especificación de un espacio heterogêneo para el resto y cerrado sobre sí mismo (FOUCAULT, 1977, *apud* HANSEN, 2002).

Outro ponto em que a participação do Município se fundamenta é a capacidade de se articular com a sociedade civil. Neste sentido, a sociedade civil, como já apresentado, mostra-se como um elemento estruturante dentro de uma lógica de segurança pública cidadã. Vários mecanismos que visam reforçar a participação da sociedade nas políticas de segurança são apontados como essenciais, e o discurso da comunidade e da cidadania pode ser percebido como importante para a legitimidade das decisões neste campo de atuação. Certamente, tal necessidade é também decorrência de um processo de fortalecimento dos direitos individuais e sociais, que se contrapõe a um período ditatorial superado. No entanto, não podemos deixar de apontar a possibilidade de tais mecanismos serem apropriados pelas instituições que

pertencem ao campo, afim de validar decisões impostas de cima para baixo. A não instrumentalização dos mecanismos de participação popular depende da capacidade emancipatória dos indivíduos. O pessimismo foucaultiano quanto a esta capacidade do cidadão e a descrença no discurso racional modernista – notadamente em virtude dos mecanismos de subjetivação da sociedade moderna – tornam esta questão um ponto importante a ser considerado quando da análise de um caso concreto. Concluindo: devemos considerar – sem generalizar – a possibilidade de o discurso da comunidade e da cidadania, baseado no comportamento racional dos governados, ser orientado no sentido de conduzir condutas e induzir práticas que trabalhem a gestão política dos homens/cidadãos para o aumento da própria força do Estado.

Por fim, o envolvimento efetivo do chefe do executivo municipal apresenta-se como indispensável para uma nova racionalidade na gestão da segurança pública – racionalidade esta que busca a manutenção e fortalecimento do poder do Estado. Governam-se coisas para conduzi-las a um fim conveniente. Pela proximidade, o gestor municipal é chamado a atuar diretamente nas demandas relacionadas à segurança. Seria a reapropriação do poder pastoral pela arte de governar. O pastor, para bem conduzir seu rebanho, deve conhecê-lo. Espera-se do prefeito municipal conhecimento sobre os problemas locais, da população, bem como sobre os objetivos que pretende atingir, já que a produção e gerenciamento do conhecimento podem ser vistas como importantes estratégias a seu serviço. A questão apresentada busca solucionar a problemática geral de como ser um bom governante.

Nossa intenção, nesse tópico, foi trazer elementos para compreender a segurança pública como um problema de governamentalidade. Utilizando este instrumental, nos foi possível construir uma percepção crítica da atuação do município nesta área. Quando dizemos “crítica”, não queremos dizer que seja ruim ou desnecessária, muito pelo contrário. A reformulação no campo do controle do crime e conseqüentemente da segurança pública é indispensável para atender às demandas da sociedade contemporânea. No entanto, devemos, ao sinalizar para a inexistência de rupturas com o paradigma anterior, perceber que todas as alterações, por mais necessárias ou inadiáveis que sejam, reconduzem à mesma lógica de manutenção do poder. Como dito, Foucault reconhece que as relações de poder são essenciais para a manutenção da vida em sociedade. Romper com a visão fatalista de ser o poder algo essencialmente ruim pode ser o caminho para apreensão de nossa proposta que busca, para além de trazer novas percepções para o campo, indicar que ele se encontra em um contínuo processo de construção e remodelagem.

1.8. A municipalização da segurança pública: outro debate

A inquietação com a temática da violência fomenta discussões que, baseadas na fragilidade e esgotamento do modelo atual, visam reformular a estrutura da segurança pública. Assim pensando, o discurso da desmilitarização da polícia se fortalece e vem acompanhado do debate da reformulação das instituições policiais. À previsão do ciclo completo da atividade policial soma-se a possibilidade de os municípios criarem suas instituições policiais. As reestruturações objetivam, sobretudo, inibir os desmandos causados por um modelo de segurança pública pautado no militarismo que, segundo especialistas, seria o responsável por colocar a polícia do Brasil em um cenário internacionalmente questionado. Dentre as recomendações do Conselho de Direitos Humanos da ONU, existe a solicitação para que o Brasil trabalhe para suprimir a Polícia Militar, acusada de numerosas execuções extrajudiciais.⁸

Em junho de 2013, a repressão aos participantes das manifestações populares e os elevados números de incidentes violentos envolvendo a Polícia Militar fortaleceram as discussões sobre o fim do vínculo da corporação com as Forças Armadas. A desmilitarização – eliminação do caráter militar das polícias – é defendida como forma de viabilizar uma formação policial mais voltada à proteção da cidadania, assim tornando as corporações mais próximas da sociedade.

Segundo Soares (PEC – 51), a arquitetura institucional da segurança pública (em especial a ausência de ciclo completo do trabalho policial) e o caráter militar da polícia ostensiva seriam dois dos fatores responsáveis pelo exponencial aumento da população penitenciária no Brasil, a partir de 2002/2003, com um perfil social e de cor tão específico. O autor atribui a expansão do encarceramento à combinação entre estruturas organizacionais das polícias, a adoção de políticas de segurança que privilegiam determinados focos seletivos e a vigência e consequente potencialização da lei de drogas. A tais fatos soma-se um contexto de crescimento econômico e dinamismo social que intensifica as cobranças, por elevação do rendimento das instituições.

Segundo Mariano,

Não é possível haver, no século XXI, polícias com estruturas, código, regras, vícios e culturas autoritárias criadas no período do Brasil Império e fortalecidas nos períodos ditatoriais da República. O modelo de polícia concebido para fazer controle

⁸Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/paises-da-onu-recomendam-a-abolicao-da-policia-militar-no-brasil/>>. Data de acesso: 05 abr. 2015.

social dos excluídos, com “meios” policiais que não realizam o ciclo completo da atividade policial está esgotado e, infelizmente, como visto, até hoje não se estabeleceu um modelo de polícia democrática. (MARIANO, 2004, P.125).

Segundo Dantas (2009), para cada 40 (quarenta) criminosos assassinados, 01 (um) policial é morto. Segundo este cálculo, a polícia carioca está entre as que mais matam no Brasil. A predominância do emprego de táticas militares em detrimento das policiais, principalmente em ações empreendidas contra as facções criminosas, como tem ocorrido no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, também é um fator apontado para justificar a militarização da segurança pública. Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Social (IBPS), as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro são criticadas pela população local: a maioria dos moradores afirma que o resultado das políticas de enfrentamento tem sido negativo.

O governo estadual também é malvisto, especialmente devido à política de confrontação com os bandidos, que não tem dado resultados na opinião dos moradores: 53,5% das comunidades foram alvo de alguma operação policial, mas, na opinião de 55,5% dos moradores, essas operações em nada contribuem para diminuir o poder do crime organizado nas favelas. Para a maioria deles (33,6%), os resultados da política de enfrentamento têm sido negativos (...). Os reais índices de violência no estado do Rio de Janeiro vêm aumentando. A atual forma de policiamento mostra a exaustão do modelo reativo, com uso abusivo de meios coercitivos e a morte de inocentes. Deve-se ter cuidado com o encantamento de grupos de policiais que empregam técnicas e táticas que ainda não apresentam efetividade em termos de resultados globais positivos e permanentes. Os fundamentos das operações militares propiciam valiosos ensinamentos para ações policiais urbanas, mas o ambiente de guerra jamais deverá ser criado onde deve existir paz. (DANTAS, 2009, p. 18).

Neste contexto, surgem projetos de Emenda Constitucional que visam alterar o art. 144 da CF, permitindo assim uma reestruturação da Segurança Pública. Neste cenário, a PEC 51 – iniciativa do senador Lindbergh Farias – ganha destaque. Embora não seja este o objeto de nossa pesquisa, o debate relaciona-se com uma maior autonomia do poder local, por permitir a criação de polícias municipais. Através de uma breve síntese, que tem uma finalidade meramente exploratória, verificamos que tal alteração constitucional visa transformar a arquitetura institucional da segurança pública através das seguintes propostas e diretrizes: 1) as polícias passam a ter a função institucional de garantir os direitos dos cidadãos; 2) desmilitarização das polícias, as quais perdem o caráter militar, dado pelo vínculo orgânico com o Exército; 3) toda a instituição policial passa a ordenar-se em carreira única; 4) toda polícia deve realizar o ciclo completo do trabalho policial (preventivo, ostensivo e investigativo); 5) a decisão sobre o formato das polícias, operando nos estados (e

nos municípios), cabe aos estados; 6) possibilidade de criação de polícias locais em municípios maiores, as quais passariam a ter suas ações direcionadas aos crimes de pequeno potencial ofensivo; 7) maior participação da sociedade, a fim de alterar o padrão de relacionamento das instituições policiais com as populações mais vulneráveis; 8) maior valorização do trabalho policial, entre outros. (SOARES, 2013).

A aprovação da PEC 51, na visão de Soares (2013), seria decisiva para evitar, entre outros, a brutalidade policial em relação às classes mais vulneráveis, sendo a desmilitarização e a mudança do modelo policial passos indispensáveis às alterações pretendidas. Defende o autor que, em um Estado Democrático de Direito, a missão das polícias é completamente diferente daquela atinente ao exército, sendo que o funcionamento usual das instituições policiais, com presença uniformizada e ostensiva nas ruas, merece um total redimensionamento, a fim de fazer exsurgir sua missão institucional enquanto garantidora de direitos individuais.

Uma pesquisa feita pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁹, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Ministério da Justiça, mostra que 73,7% dos policiais apoiam a desmilitarização. Entre os policiais militares, o índice sobe para 76,1%. O levantamento ouviu 21.101 policiais militares, civis, federais, rodoviários federais, bombeiros e peritos criminais de todo o país entre os dias 30 de junho e 18 de julho. Segundo Renato de Souza Lima (2014), a maioria dos entrevistados apontou a transição para o caráter civil e a integração das polícias em uma carreira única como caminhos para a modernização das corporações. A identificação dos limites no modelo atual, a defesa do fim da Justiça Militar e a desvinculação do Exército para que o foco de atuação das instituições policiais seja a proteção da sociedade são os maiores argumentos apresentados pelos defensores da alteração. O debate também passa pela revisão de regulamentos e procedimentos disciplinares, garantia à livre associação sindical, direito de greve e a submissão de processos criminais envolvendo policiais à Justiça comum.

No contexto da PEC 51, a possibilidade das criações de polícias municipais (Municipalização da Segurança Pública), embora para casos específicos, pretende a aproximação do modelo brasileiro ao da Polícia de Londres. O arquétipo londrino aposta que ações que aproximem o policial dos cidadãos, como presença constante no espaço público, policiamento a pé e/ou a cavalo, seriam hábeis para diminuição da criminalidade.

⁹ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/excessos-cometidos-por-pms-impulsionam-debate-sobre-desmilitarizacao-da-policia-1256.html> - 06.08.2014 - data da reportagem>. Acesso em: 08 mai. 2015.

Apesar das proximidades dos debates, nossa pesquisa não pretende discutir a criação ou não de polícias de competências municipais, e sim a participação do poder local dentro do contexto normativo-constitucional atualmente existente (art. 144 da CF/88).

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: OBJETO, MÉTODOS E ALCANCE DESTA INVESTIGAÇÃO.

O objetivo principal desta pesquisa é trazer elementos para a compreensão do processo de inclusão do município nos debates sobre a gestão da segurança pública dentro do contexto brasileiro atual. Para tanto, considerando a natureza do problema, bem como a escassez de material empírico sobre o assunto, foi realizada uma pesquisa de campo na cidade de Juiz de Fora/MG, com a finalidade de obter, através de uma abordagem qualitativa e método de estudo de caso, contribuições para o debate no Brasil.

A abordagem qualitativa surgiu na Antropologia e na Sociologia, ganhando espaço nos últimos trinta anos nas áreas da psicologia, educação e administração. Em ciências sociais, preocupa-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes, dentre outros. Os pesquisadores dessa abordagem não se preocupam em quantificar e em explicar, e, sim, em compreender, pois entram em contato direto e prolongado com o(s) informantes(s), com o ambiente e a situação investigada. (MAÇANEIRO, 2011, p. 118).

A percepção de Godoy (1995b, p.26) sobre a aplicabilidade da pesquisa de campo, enquanto método de investigação, evidencia sua adequabilidade ao presente caso.

O estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões “como” e “porquê” certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais que só poderão ser analisados dentro de algum contexto da vida real (...) Como os pesquisadores qualitativos não partem de hipóteses estabelecidas a priori, não se preocupam em buscar dados ou evidências que neguem tais suposições. Partem de questões ou focos de interesses amplos, que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação (GODOY, 1995b, p. 26; GODOY, 1995a, p. 63).

Antes de analisar e apresentar os dados coletados através da pesquisa de campo, será conveniente apresentar os procedimentos metodológicos, bem como fazer uma descrição dos métodos utilizados na recolha do material. No entanto, para além da importância de detalhar a metodologia, torna-se relevante apresentar, de forma realista, as motivações da escolha do objeto de pesquisa, bem como os obstáculos e facilidades observados no campo e que poderão auxiliar na apreensão dos resultados obtidos.

Segundo Laville e Dione (1999), os objetos de estudo das ciências sociais pensam, agem e reagem, são atores podendo orientar a situação de diversas maneiras. Passa a ser este também o caso do pesquisador, que é um ator agindo e exercendo sua influência. Na percepção dos

autores, o pesquisador não pode apagar-se do modo pretendido pelo positivismo frente aos fatos sociais. As inclinações, interesses particulares e preconceitos passam a conter a carga axiológica necessária para que o sujeito aborde o objeto e realize seu estudo. Os fatos humanos não comportam o mesmo desinteresse, o mesmo distanciamento distintivo das ciências naturais. “Em ciências humanas, o pesquisador é mais que um observador objetivo: é um ator envolvido” (LAVILLE e DIONE, 1999, p.35). A percepção acima – de ser o pesquisador um ator envolvido – retrata bem toda a trajetória de pesquisa, desde a escolha do tema até à forma de inserção no campo.

2.1. Como surgiu o interesse pela Segurança Pública enquanto objeto de pesquisa

Inegavelmente, a trajetória pessoal do pesquisador direciona a escolha do objeto de pesquisa, bem como as opções teórico-metodológicas para seu desenvolvimento. Dessa forma, o conhecimento de motivações e questões pessoais auxilia na melhor apreensão do objeto de investigação e pode ajudar a compreender e interpretar os resultados da pesquisa. Neste caso em especial, foi sentida a necessidade de descrever o vínculo pessoal do pesquisador com a temática pesquisada. No entanto, em virtude da subjetividade das informações que serão apresentadas, e que refletem, inclusive, passagens da vida pessoal da pesquisadora, optou-se pela narrativa que indique diretamente a pessoa do discurso.

As temáticas relacionadas à criminalidade – que, durante a graduação em Direito, limitaram-se ao estudo das Ciências Penais – sempre me despertaram interesse. As possibilidades de estágio junto à Defensoria Pública de Minas Gerais, atividades de monitoria, acompanhamento da implementação da Central de Acompanhamento de Penas Alternativas em Juiz de Fora, bem como 10 (dez) anos de trabalho efetivo junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, como assessora na Vara do Tribunal do Júri desta cidade, ampliaram meu campo de identificação e inquietação. Perceber a insuficiência do campo jurídico para enfrentar temáticas como segurança pública, violência e criminalidade, me inclinou às ciências sociais. Ademais, a atuação profissional desde 2007 como professora de cursos de graduação e especialização *lato sensu* nas áreas apresentadas, aguçou minha intenção de melhor compreender os fenômenos mencionados.

A rede em que estive inserida me permitiu notar a insipiência do debate da segurança pública no Brasil, bem como alguns dos contornos político-administrativos que ele pode acolher. Neste aspecto, a limitação constitucional de atuação municipal nessa área, bem como o discurso de que ao município resta apenas organizar a Guarda Municipal, conforme

autorizado pelo art. 144 da Constituição Federal, sugeria-me um estudo mais aprofundado do tema. Meu interesse sempre foi realizar uma pesquisa direcionada para a realidade de Juiz de Fora que, a meu sentir, precisava de estudos específicos para as experiências locais. Inicialmente, chamou-me a atenção o fato de, em 2005, ter sido criada na cidade uma Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social - extinta no governo subsequente. Outro ponto, fruto de uma aula que ministrei na Guarda Municipal, foi a própria inquietação, ou melhor, insatisfação, dos membros da instituição quanto às suas funções, bem como o pouco reconhecimento desta em âmbito municipal.

O ingresso no programa de mestrado se deu com a intenção de pesquisar aquela já extinta Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social de Juiz de Fora. Por questões pessoais e também em decorrência de dificuldades insuperáveis que encontrei através de uma análise exploratória do campo, deparei-me com a necessidade de readequar o foco da minha pesquisa. Buscava, entretanto, uma proposta que viabilizasse a interface entre o Município e a Segurança Pública, preferencialmente dentro da realidade de Juiz de Fora.

O primeiro obstáculo que encontrei foi justamente a definição e/ou reconhecimento de um campo. Uma pesquisa sobre a Guarda Municipal de Juiz de Fora havia sido realizada recentemente por outro discente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, sendo que a coincidência de objetos não seria pertinente. Ademais, uma pesquisa focada exclusivamente na Guarda Municipal não se mostrava adequada para trazer respostas mais globais para a problemática envolvendo Segurança Pública e Município.

Na busca pela definição dos contornos gerais de minha pesquisa, despertou minha atenção a realização, em abril de 2013, de um Seminário local chamado “Violência Urbana em Juiz de Fora: O que deve ser feito?”. O evento, que ocorreu entre 14 e 15 de março de 2013, foi realizado pela Câmara Municipal de Juiz de Fora, em parceria com as seguintes instituições: Prefeitura de Juiz de Fora, Ordem dos Advogados do Brasil – MG (Subseção de Juiz de Fora), Instituto Vianna Júnior (Faculdade de Direito local) e a Universidade Federal de Juiz de Fora. Os objetivos do evento, segundo as informações contidas no folder, eram os seguintes:

- Reflexões sobre as causas e consequências da violência em Juiz de Fora;
- Construir um levantamento da ação do poder público referente à violência urbana: ações de prevenção e intervenção;
- Refletir sobre a construção de políticas sociais e públicas, bem como de projetos sociais de caráter preventivo;
- Discutir sobre a violência juvenil, usuários de crack. Em especial, a “internação compulsória” e as formas de organização dos equipamentos sociais destinados a essa função;
- Deliberar sobre ações efetivas iniciais;

• Debater sobre a criação do “Laboratório de Estudos sobre a Violência Urbana”, delineando estrutura e metodologia de trabalho, que se desdobrará em:

- Pesquisas de campo e relatórios sobre formas – homicídio, drogas, homofobia, crime contra a mulher, criança, idoso, violência no trabalho e demais.
 - Cursos de extensão, pós-graduação e extra-acadêmicos, com participação de entidades de classe, professores e cientistas ligados à problemática;
 - Formatação jurídica do processo;
 - Treinamento de recursos sobre direitos humanos, população de rua e violência urbana;
 - Intercâmbio de conhecimentos;
 - Espaço de formação de recursos humanos e de investigação da violência urbana em seus múltiplos aspectos.
- O Laboratório deve ter um papel singular na profundidade de propósitos e maneiras de atuação, surgindo como catalisador de institutos assemelhados, em outras regiões do país.

Informações constantes no folder de divulgação do Seminário.

Embora não tenha participado do Seminário que, como dito, ocorreu entre os dias 14 e 15 de março de 2013, o evento me chamou atenção por dois motivos principais: primeiramente pelo fato de ter sido promovido por instituições locais (Câmara Municipal, OAB, UFJF, Prefeitura e Instituto Vianna Júnior); em segundo lugar, pela importância da proposta, que tinha por objetivos não somente discussões temáticas, mas finalidades propositivas, envolvendo, além dos cinco organizadores acima citados, representantes de outras instituições, como Secretaria Estadual de Defesa Social; Poder Judiciário; Defensoria Pública; Polícias Civil, Militar e Rodoviária Federal; Guarda Municipal; Ministério Público; secretários municipais e sociedade civil. Estes participantes foram convidados a discutir as seguintes temáticas: “Violência Urbana”; “Violência Urbana em Juiz de Fora” e “Como prevenir e combater a violência”. Como representantes da Câmara dos Vereadores, o folder mencionava a participação de quatro parlamentares locais.

Em agosto de 2013 fui convidada para lecionar Processo Penal na Instituição Vianna Júnior – uma das organizadoras do Seminário – e tive a oportunidade de verificar que aquele evento ainda tinha algumas implicações, por ter sido formada uma Comissão que, no âmbito do município, pretendia dar prosseguimento aos debates e encaminhamento às demandas.

Apesar dos recorrentes comentários que desacreditavam a iniciativa, tive interesse em acompanhar a forma como as questões levantadas seriam tratadas, embora ainda não soubesse exatamente como conseguiria, ou se conseguiria, acesso às reuniões da Comissão. Como dito no período inicial da pesquisa, eu encontrava sérias dificuldades com meu campo anterior e já pensava em redefini-la.

2.2. O acesso às reuniões: a observação como método de pesquisa qualitativa

Em 30 de setembro de 2013, fui à abertura da 3ª Conferência do Conselho Municipal da Juventude de Juiz de Fora. Meu interesse pelo evento ocorreu por questões especialmente familiares, visto que minha mãe, assistente social, iria proferir a palestra inaugural. Nesta oportunidade, reencontrei um vereador com quem tivera contato anteriormente através de amigos. Através de seu assessor, confirmei o envolvimento do vereador nas discussões sobre segurança pública em Juiz de Fora, e também soube que a comissão estava se reunindo, embora sem periodicidade. Ao saber de meu interesse pela temática, o vereador me convidou para a próxima reunião, que ocorreria no dia **10 de outubro de 2013**.

A partir deste contato, foi-me encaminhado pela assessoria deste mesmo vereador – à época presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, membro da Comissão de Direitos Humanos, membro da Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, membro do Conselho de Valorização da População Negra e integrante do grupo de discussões para a elaboração do Plano de Enfrentamento da Violência do Município de Juiz de Fora –, um relatório com os dados sobre a violência no Brasil e naquela cidade. Além da apresentação dos dados relacionados à criminalidade, o relatório – elaborado por seu gabinete – apresentava as seguintes reflexões e sugestões para Juiz de Fora:

- 1 - clareza sobre o que estamos entendendo por violência;
- 2 - quais os tipos de violência que estamos tratando;
- 3- quais os índices de violência (em seus diversos tipos) na cidade e nossa perspectiva (metas) para baixá-los?
- 4 – Solicitar à Secretaria de Saúde Municipal dados detalhados sobre o Sistema de Informação sobre Mortalidade, os quais devem ser enviados para a Secretaria Estadual de Saúde e, posteriormente, integrados ao SIM da União;
- 5 – Realizar um Mapa da Violência em Juiz de Fora, em parceria com a UFJF, de forma seriada (de 03 em 03 anos);
- 6 – Realizar uma campanha em prol da “Cultura de Paz”;
- 7 – Criar parceria com as Polícias para realizar campanhas contínuas de desarmamento (anualmente);
- 8 – Revitalizar as sinalizações de trânsito na cidade (faixas de pedestre, placas etc);
- 9 – Realizar campanhas contínuas de educação no trânsito (anualmente);
- 10 – Estabelecer programas culturais e esportivos em praças públicas;
- 11 – Não pautar as políticas públicas a serem desenvolvidas por uma política do medo;
- 12 – Realizar Grupos de Trabalho (por temática), para que estes elaborem propostas de ações que integraram o Plano de Enfrentamento;
- 13 – Articular políticas, principalmente, de prevenção.

Fonte: “Dados sobre a violência em Juiz de Fora: Sugestões para reflexão e ação”. Gabinete do Vereador Jucelio Maria (PSB) – Câmara Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, Agosto de 2013. Disponível em: <<http://jucelio.com/v/RelatorioSobreViolencia.pdf>>.

O contato com o relatório reforçou minha percepção de que algum movimento em torno da temática da segurança pública estaria ocorrendo em Juiz de Fora. Ademais, os elementos até aqui recolhidos deixavam transparecer que as ações eram interinstitucionais, não estando centralizadas apenas nas instituições policiais.

2.2.1. A primeira reunião da Comissão: dia 10 de outubro de 2013

Desde a primeira reunião, percebi alguns fatores – porque não dizer coincidências?– que facilitaram minha pesquisa. Tais coincidências poderiam passar despercebidas, caso não fossem determinantes para que eu pudesse ter acesso ao campo, bem como aos agentes que posteriormente entrevistei. É importante ressaltar que, quando estive na primeira reunião, não imaginava que este seria meu campo. Na verdade, estava à procura de um. Fui para explorar, conhecer, entender um pouco as discussões locais. Assim que cheguei, percebi que, de uma forma ou de outra, conhecia quase todas as pessoas que lá estavam. O fato de ser uma cidadã juizforana contribuiu imensamente para a minha dissertação.

Embora tenha nascido em Belo Horizonte, cresci em Juiz de Fora. Minha mãe, assistente social e meu pai, médico, exerceram cargos políticos na cidade. A primeira abordagem do Secretário de Governo – antes do início da primeira reunião a que compareci – foi me reconhecendo como “filha do Luiz Eugênio e da Denise”. Além dos contatos familiares – típicos de uma cidade como Juiz de Fora –, ser professora por quase 08 (oito) anos em faculdades de Direito e ter trabalhado durante 10 (dez) anos no Tribunal de Justiça como assessora de um Juiz de Direito pude ter contato com várias pessoas, das mais variadas instituições. Nesse aspecto, estas relações, que podem ser percebidas como capital social, permitiram e/ou facilitaram o acesso aos representantes das diversas instituições, inclusive à Polícia Militar, que tende a ser considerada uma instituição mais fechada. O conceito de capital social trazido por James Samuel Coleman ajuda a compreender a relação que pretendo demonstrar:

Coleman chama de capital social ao conjunto das relações sociais em que um indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivos que, sem tais relações, seriam inalcançáveis ou somente alcançáveis a um custo mais elevado. O capital social localiza-se não nos indivíduos, mas nas relações entre eles, e a existência de capital social aumenta os recursos à disposição dos indivíduos que encontram-se imersos em tais relações (COLEMAN, 1990:300-304, apud AQUINO, 2000, p. 24).

Dessa forma, de acordo com Coleman, é preciso haver relações sociais que tornem possível a ação conjunta, sendo que a interdependência entre os atores sociais faz com que eles somente consigam satisfazer alguns de seus interesses agindo conjuntamente.

O bom contato com alguns representantes das polícias civil e militar é um dos exemplos dessa facilitação. A gestora do CPC – Centro de Prevenção à Criminalidade – era minha conhecida, pessoal e profissionalmente. O representante da OAB ocupava também o cargo de coordenador da Faculdade Vianna Júnior, onde eu lecionava. Todas estas relações auxiliaram meu acesso ao campo.

Nesta primeira reunião, consegui perceber que as discussões ainda eram embrionárias e que os participantes pareciam querer se situar dentro da proposta. Não havia um protocolo para a formação da mesa principal, sendo que ela foi composta pelo representante da OAB, pelo Secretário de Governo da Prefeitura Municipal e pelo vereador presidente da comissão de segurança pública da Câmara, além do assessor de imprensa da OAB, que dirigia os trabalhos.

Durante a reunião, alguns dados e informações foram colhidos e organizados. Minha preocupação inicial era tentar mapear as instituições centrais que estavam sendo chamadas (ou haviam aceito o convite) para discutir as questões relacionadas à segurança pública em Juiz de Fora.

Nesta reunião, que pode ser percebida como meu primeiro contato com o campo, consegui perceber a centralidade das discussões que perpassavam pelas seguintes instituições: a Câmara dos Vereadores, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Universidade Federal de Juiz de Fora, a Prefeitura Municipal, a Polícia Militar, o Centro de Prevenção à Criminalidade, a Polícia Civil e a Polícia Federal. A Instituição Vianna Júnior, embora tenha sido parceira no Seminário, sinalizava para um distanciamento dos trabalhos. Apesar da presença do Comandante da Guarda Municipal, não houve menção à necessidade de este integrar formalmente a Comissão.

Desta reunião, além da indicação do Secretário de Governo da Prefeitura para coordenar os trabalhos da “Comissão de Segurança Pública”, surgiram encaminhamentos que indicaram que a discussão iria não somente continuar, como também se fortalecer.

Após a reunião, tive oportunidade de conversar melhor com os participantes e me apresentar. O assessor de imprensa da Ordem dos Advogados do Brasil anotou meu e-mail, prometendo me convidar para eventuais outras reuniões.

2.2.2. A segunda reunião: dia 25 de outubro de 2013

Logo após a reunião supracitada, foi marcada uma Plenária na Universidade Federal de Juiz de Fora, a fim de discutir as questões relacionadas à implementação de um laboratório de estudos sobre violência, que funcionaria junto ao Centro de Pesquisas Sociais da UFJF. Esta reunião foi marcada para o dia 25 de outubro de 2013, contando com a participação de diversas instituições e agentes. Estive presente em virtude de um convite feito pelo assessor de imprensa da OAB.

Um dos pontos de destaque desta reunião foi a entrega a todos os presentes de um documento denominado “Plano Municipal de Enfrentamento à Violência”. Este documento serviu como dado para a investigação, assim como outros que foram obtidos no decorrer da pesquisa de campo. Nesta oportunidade, fiz contato com um representante do CDDH – Centro de Defesa dos Direitos Humanos –, por entender que a percepção de um membro da sociedade civil poderia auxiliar no objetivo principal do trabalho. Apesar do documento entregue, a maior finalidade era divulgar a criação do Observatório de Segurança Pública em Juiz de Fora, embora ainda não houvesse sido definida a forma de seu financiamento.

Minha presença às reuniões narradas teve um papel essencial no estudo de caso, por trazer ferramentas de exploração do campo e permitir a apreensão de aparências, eventos e comportamento dos envolvidos. Foi importante manter claros os meus objetivos de pesquisa durante toda a observação, a fim de dar ênfase às informações que possibilitassem uma análise mais ampla do problema. A observação – neste momento não-participante – atuou como importante método de pesquisa. Segundo Godoy (1995b, p. 27),

Quando o pesquisador atua apenas como espectador atento, temos o que se convencionou chamar de observação não-participante. Baseado nos objetivos da pesquisa e num roteiro de observação, o investigador procura ver e registrar o máximo de ocorrências que interessam ao seu trabalho.

Além da percepção visual, eu anotava minhas impressões em uma agenda, que funcionou como um diário de pesquisa. O conteúdo das observações geralmente envolvia uma parte descritiva dos fatos ocorridos e uma parte reflexiva, com comentários das percepções pessoais que tive durante a coleta de dados. Essas informações foram mecanismos importantes de orientação durante a investigação. Vários dados e documentos colhidos durante as reuniões deverão ser apresentados na parte da pesquisa referente à “Análise dos dados”, em virtude do conteúdo empírico que representam.

Apesar do intenso movimento após a instalação do laboratório, todas as discussões e reuniões estagnaram durante grande período. As propostas de articulação das ações mapeadas, bem como a organização do laboratório, ficaram suspensas sem uma causa oficialmente divulgada.

Neste momento, já em meados de novembro de 2013, eu enfrentava um sério problema de pesquisa. Aparentemente estava sem campo, já que não tinha notícias da continuidade das reuniões. Com a troca de orientação, surgiu a possibilidade da realização de um trabalho teórico que versasse sobre o “Papel do Município na Segurança Pública”.

A intensificação das pesquisas bibliográficas, no entanto, reforçou um indício: o material existente sobre a temática era limitado. A literatura mencionava alguns exemplos internacionais em que a diminuição da criminalidade era relacionada à gestão municipal da segurança pública. Neste contexto, a experiência de Bogotá, na Colômbia, era recorrentemente citada como um paradigma orientador das ações a serem executadas no Brasil. Existiam poucos relatos sobre experiências locais de participação do município na segurança pública, sendo que um dos principais livros sobre o tema, “O papel das cidades”, de Santo-Sé, era de 2005 e retratava experiências vivenciadas na região metropolitana de São Paulo.

Conversas informais com pessoas da Comissão sugeriam que o Município de Juiz de Fora estaria passando por um momento delicado, fato este que estaria dificultando o prosseguimento das discussões. Neste cenário duvidoso, intensifiquei a leitura bibliográfica. Todavia, a realidade local sinalizava que o movimento se fortaleceria. A violência em Juiz de Fora apresentava índices crescentes, sendo que os números apareciam em destaque nos noticiários da mídia local. Com 14 homicídios em janeiro de 2013 e 14 em 2014, Juiz de Fora aparecia com uma taxa de 28,4 homicídios por cem mil habitantes, acima da média nacional de 2012, de 20,4 homicídios por 100 mil habitantes. O artigo publicado na “Tribuna de Minas”, intitulado “Janeiros de Sangue”, afirmava que a média da cidade, uma década antes, era de 8,4 pela mesma quantidade de habitantes¹⁰. Neste contexto de aumento de violência, em 27 de janeiro de 2014, o Presidente da Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL) de Juiz de Fora foi assassinato a tiros, fato este relacionado com a realização do I Fórum Municipal de Segurança Pública de Juiz de Fora, que será apresentado adiante.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/janeiros-de-sangue/>>

2.3. Comitativa de Segurança de Juiz de Fora: visita a Volta Redonda

Em 22 de julho de 2014, a Prefeitura de Juiz de Fora organizou uma viagem a Volta Redonda, fruto da mobilização do empresariado local na busca de soluções para conter a criminalidade. Na ocasião, a Secretaria de Governo enviou um convite ao Prof. Dr. Paulo Fraga – até então Diretor do CPS –, que me indicou para representá-lo na visita.

Aquele foi um evento inusitado durante a pesquisa, demonstrando que o campo pode surpreender o investigador. Como dito, as discussões em Juiz de Fora estavam adormecidas há uns 08 (oito meses), e eu estava com receio de não conseguir material empírico para um trabalho científico. A possibilidade de conhecer a experiência de Volta Redonda – justamente pelo fato da abordagem qualitativa não se apresentar como uma proposta rigidamente estruturada, permitindo ao investigador usar a imaginação e a criatividade para explorar novos enfoques (GODOY, 1995a), trouxe novos materiais e informações para a pesquisa.

Sáímos de Juiz de Fora com representantes de várias instituições públicas, além de alguns representantes dos setores empresarial e comercial locais. Havia representantes da Polícia Militar (o mesmo Major que participara das reuniões da comissão) e da Polícia Civil (Delegado de Polícia). Além de representantes destas instituições policiais, também estavam presentes a gestora do CPS; o Secretário de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora; alguns secretários municipais, além de representantes da Agência de Desenvolvimento de Juiz de Fora, Associação Comercial e Empresarial, Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel), Sindicato do Comércio Varejista (Sindicomércio), Sindicato dos Panificadores, Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares, Conselho Municipal de Políticas Integradas sobre Drogas, Casa da Mulher/Centro de Referência, Sindicato das Escolas Particulares e agência de produções “Casa Cheia”.

A primeira preocupação era entender o motivo de uma Comitativa de Segurança de Juiz de Fora visitar Volta Redonda/RJ na busca de modelos que auxiliassem nas ações realizadas na cidade mineira. Conforme nos foi apresentado durante a visita guiada pelo coordenador do CIOSP local, aquela cidade do estado do Rio de Janeiro conseguiu diminuir significativamente a criminalidade com a criação do CIOSP (Centro Integrado de Operações de Segurança Pública).

O CIOSP de Volta Redonda foi uma iniciativa que buscou reunir, em um único lugar, os diversos órgãos de segurança pública que, através de imagens, realizam o monitoramento da cidade. Em um único local, estão presentes e em trabalho conjunto a Polícia Militar, a Defesa Civil, a Guarda Municipal e o Corpo de Bombeiros. De acordo com o Prefeito de Volta

Redonda, esta parceria entre as instituições somente foi possível em virtude da articulação promovida pela Prefeitura.

Não consegui conversar com todas as pessoas que participaram da viagem. No entanto, foi possível, por exemplo, identificar um representante da Polícia Civil para ser entrevistado. Como dito, esta instituição não havia encaminhado representante para as reuniões da Comissão, sendo que o Delegado que compareceu à viagem foi designado para representar a Delegada Regional da Polícia Civil. Dessa forma, entendi que este Delegado de Polícia Civil poderia ser o nome a ser entrevistado na instituição. Outro fator que reforçou minha decisão foi que, durante o tempo em que eu estava em campo realizando as entrevistas, houve alteração na chefia da Polícia Civil de Juiz de Fora. (Durante toda a minha pesquisa, ficou claro o pouco envolvimento da Polícia Civil nas iniciativas. No entanto, não há como deixar de reconhecer a importância da instituição no debate sobre segurança pública).

A visita a Volta Redonda me proporcionou algumas percepções que auxiliaram no prosseguimento das pesquisas. Primeiramente, ficou claro que as discussões sobre a segurança pública em Juiz de Fora não tinham terminado, sendo que havia um forte envolvimento do executivo municipal nesta área. No entanto, não tinha elementos para saber se esse envolvimento do Município através desta parceria com o empresariado foi espontâneo ou não. Havia sinais que indicavam que a Prefeitura sentira-se pressionada a se posicionar em virtude da mobilização que estava ocorrendo; entretanto, eu ainda não possuía esta informação. Outro ponto que ficou claro foi o forte engajamento do segmento empresarial neste evento. Não havia, porém, elementos para entender o porquê e o como deste envolvimento. Por fim, a ausência do Poder Legislativo me chamou a atenção. Como dito, foi a Câmara dos Vereadores que iniciou as discussões na cidade, mas sua participação na viagem não foi mencionada. Isto poderia sinalizar a existência de algumas divergências entre os agentes relacionados ao debate na cidade. Durante a visita, pude acompanhar algumas falas sobre a realização do Fórum de Segurança Pública em Juiz de Fora, que aconteceu em setembro de 2014.

Diante de tantas perguntas, a sensação de que Juiz de Fora aparecia como um campo a ser estudado se fortalecia, a partir da percepção do estudo de caso enquanto forma de pesquisa empírica que visa investigar fenômenos contemporâneos “dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utiliza múltiplas fontes de evidência” (YIN, 1989, *apud* GODOY, 1995b, p. 25).

As conversas durante a visita também indicaram a existência de uma mobilização para a realização de um fórum destinado às discussões sobre a criminalidade em Juiz de Fora.

2.4. O I Fórum de Segurança de Juiz de Fora

Realizado em 19 de setembro de 2014, o Fórum previa o envolvimento de diversas instituições, e contemplava a realização de vários grupos temáticos que seguiriam o seguinte formato e objetivo:

Os grupos temáticos serão formados para aprofundar temas propostos ou deliberados pela organização do Fórum. Nos GTs, as questões serão analisadas, os posicionamentos debatidos e os consensos localizados e encaminhado para deliberação final e formatação de um documento que será construído em várias mãos. Os GTs serão formados por representantes dos órgãos públicos, organizações policiais, Poder Judiciário, Ministério Público e instituições empresariais, ressalta-se a necessidade de se construir uma proposta sólida, que incorpore o máximo de informações possíveis sobre os temas em questão. A metodologia com formação dos grupos, por sua vez, explícita, em linhas gerais, o projeto metodológico do Fórum, que se revela inédito e eficiente, capaz de promover a articulação de diversos segmentos e pluralizar efetivamente o debate” (trecho retirado do material entregue para os participantes do 1º Fórum de Segurança Pública).

Foram propostos os seguintes eixos temáticos, os quais apresentavam uma justificativa, bem como uma composição prévia.

- Tráfico e consumo de drogas em Juiz de Fora:

Justificativa: As questões ligadas às drogas têm funcionado com um catalisador da violência e da criminalidade, reduzindo a esperança, o sonho e dizimando a juventude brasileira.

Coordenador: Major da Polícia Militar

Envolvidos: 02 (dois) membros da Polícia Militar; 02 (dois) membros da Polícia Civil; 02 (dois) representantes da prefeitura; 01 (dois) membro indicado pela OAB; 02 (dois) professores universitários; 02 (dois) representantes dos empresários e 01 (um) policial federal.

- Delinquência Juvenil:

Justificativa: Os mais diversos estudos sobre violência evidenciam que os crimes violentos predominam na juventude, principalmente na faixa etária compreendida entre 16 e 24 anos. Assim, os jovens são os maiores autores e vítimas da violência; são eles que estão matando e morrendo nesta triste relação entre violência e criminalidade.

Coordenador: Juíza da Vara da Infância e Juventude.

Envolvidos: 02 (dois) membros da Polícia Militar; 02 (dois) membros da Polícia Civil; 02 (dois) representantes da prefeitura; 01 (um) membro indicado pela OAB; 02 (dois) professores universitários; 01 (um) representante dos empresários; 01 (um) representante da Vara da Infância e Juventude e um representante do Ministério Público.

- Medo do crime e sensação de impunidade:

Coordenador: Tenente Coronel da Polícia Militar

Justificativa: Tão importante quanto combater o crime é reduzir o sentimento de medo da sociedade. O medo do crime enfraquece as relações sociais, mudando os hábitos das pessoas, que evitam sair de casa e frequentar certos locais; e cria no íntimo do cidadão a “síndrome da próxima vítima”, etc.

Envolvidos: 03 (três) membros da Polícia Militar; 02 (dois) membros da Polícia Civil; 03 (três) representantes da prefeitura; 01 (um) membro indicado pela OAB; 03 (três) professores universitários; 01 (um) representante do empresariado e 01 (um) representante da imprensa.

- Impunidade

Coordenador: Delegada Regional de Polícia Civil de Juiz de Fora

Justificativa: A impunidade não é a única, mas a mais importante causa da criminalidade, uma vez que os pequenos delitos não resultam em prisão e os crimes hediondos ficam impunes graças às brechas das leis que beneficiam os criminosos. Esta sensação poderá estar estimulando o aumento da criminalidade e violência.

Envolvidos: 02 (dois) membros da Polícia Militar; 02 (dois) membros da Polícia Civil; 03 (três) representantes da Prefeitura; 02 (dois) membros indicados pela OAB; 02 (dois) professores universitários; 01 (um) representante do empresariado; 01 (um) representante do Poder Judiciário e 01 (um) representante do Ministério Público.

- Déficit de vagas no Sistema Prisional.

Coordenador: Gestora do Centro de Prevenção à Criminalidade em Juiz de Fora.

Justificativa: Falta de vagas no Sistema Prisional. O CERESP, por exemplo, que possui capacidade para 240 pessoas, atualmente está com mais de 1000 presos. Isto incentiva

naturalmente o maior número de concessões de liberdade condicional, aumentando a possibilidade de reincidência criminal.

Envolvidos: 02 (dois) membros da Polícia Militar; 02 (dois) membros da Polícia Civil; 03 (três) representantes da Prefeitura; 02 (dois) membros indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil; 03 (três) professores universitários; 01 (um) representante do empresariado, 04 (quatro) representantes da Secretaria de Estado e Defesa Social; 01 (um) representante da Vara de Execuções Penais; 01 (um) representante do Ministério Público e 01 (um) representante da Pastoral Carcerária.

- Reincidência Criminal.

Coordenador: Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora

Justificativa: No Brasil, sete em cada dez presos que deixam o sistema carcerário voltam ao crime: uma das maiores taxas de reincidência do mundo. Atualmente, cerca de 500 mil pessoas cumprem pena privativa de liberdade no Brasil. Isto significa que a aplicação das leis não está sendo efetiva.

Envolvidos: 02 (dois) membros da Polícia Militar; 02 (dois) membros da Polícia Civil; 02 (dois) membros indicados pela OAB; 03 (três) professores universitários; 01 (um) representante do empresariado, 01 (um) representante do Poder Judiciário, 01 (um) representante do Ministério Público e 03 (três) representantes da Prefeitura.

- Ações imediatas integradas:

Coordenador: Secretário Municipal de Governo

Justificativa: reunir os órgãos de segurança e entidades para diagnosticar os principais entraves no sistema de defesa social do município, com o propósito de minimizar e mitigar os efeitos com ações integradas a serem implementadas, utilizando recursos locais com a participação da sociedade e classe empresarial.

Envolvidos: 02 (dois) membros da Polícia Militar; 02 (dois) membros da Polícia Civil; 03 (três) representantes da Prefeitura; 02 (dois) membros indicados pela OAB; 03 (três) professores universitários; 03 (três) representantes do empresariado, 01 (um) representante do Poder Judiciário e 01 (um) representante do Ministério Público.

Observação: Os dados sobre a composição, bem como as justificativas dos Grupos Temáticos, foram retirados do documento: “I Fórum de Segurança de Juiz de Fora”. Além de descrever a composição dos grupos, o material trouxe informações sobre o “Centro Integrado de Operações de Segurança Pública” de Volta Redonda/RJ; o “Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana”, de Bogotá; notícia intitulada “Nova York também teve sua cracolândia. E conseguiu acabar com ela”. Os documentos anexados teriam a finalidade de dar apoio às discussões dos grupos temáticos.

Como soube da preparação do Fórum?

Durante a visita a Volta Redonda, ouvi conversas que mostravam intenção de organizar um evento para debate da temática. Posteriormente, após a realização das entrevistas, através de informações do Sindicato do Comércio, me foi dito que a idealização do Fórum ocorreu em virtude de conversas instigadas pelo empresariado local. No entanto, os elementos indicavam um envolvimento direto da Prefeitura.

Toda a preparação ocorreu junto à Secretaria de Governo, que preparou os GTS e expediu convites às instituições que deveriam indicar representantes para as oficinas. Como dito, as faculdades, principalmente as de Direito, foram convidadas a enviar representantes. As duas faculdades em que leciono – Vianna Júnior e Doctum – receberam convites para indicar representantes para os seguintes GTS, respectivamente: “Déficit de Vagas no Sistema Prisional” e “Impunidade Penal”. As duas instituições me indicaram para participar do evento, representando-as. Seria simples, desta vez, entrar neste campo. No entanto, sabia que seria um desafio participar de um evento sendo, ao mesmo tempo, participante e pesquisadora. O desafio estava posto.

Por recomendação da Prefeitura, os grupos deveriam viabilizar alguns encontros antes do Fórum. A ideia era que cada grupo começasse a construir propostas para serem debatidas no dia do evento e, posteriormente, apresentadas em plenário. Eu desconfiava que não poderia fazer parte dos dois GTS, mas inicialmente não manifestei tal incompatibilidade - para tentar comparecer às reuniões prévias dos dois grupos.

A primeira reunião de que participei foi do Grupo Temático sobre “Impunidade”, e fui acompanhada por outra Professora da instituição Doctum, que estaria presente no dia do Fórum. Àquela data, já tinha decidido que me vincularia oficialmente à oficina de “Déficit de Vagas”. Minha escolha foi motivada por duas questões: desejava estreitar o contato com a gestora daquela oficina, por perceber que ela poderia ser uma boa informante. (Eu não tivera

acesso a várias informações prévias ao Fórum, bem como da Comissão de Segurança Pública que mencionei, e não as teria também com facilidade depois. Ter alguém que pudesse me situar seria bom). Outra questão, agora profissional, era a impossibilidade de encontrar um professor que me substituísse no Vianna Júnior.

Nesta reunião, percebi várias ausências. Conforme previsto, a oficina de impunidade teria que contar com participantes de oito instituições, mas na reunião prévia – que ocorreu no Departamento de Polícia Civil –, só havia cinco participantes, representando três instituições: dois delegados da Polícia Civil, um oficial da Polícia Militar, a outra professora da instituição Doctum (que iria oficialmente se vincular àquela oficina em virtude de minha indisponibilidade) e eu. Segundo informações, algumas instituições nem sequer indicaram representantes. Além das ausências, outro fator que me chamou atenção foi a pressa. Senti que a reunião, coordenada por um Delegado de Polícia, era percebida apenas como uma etapa burocrática e as pessoas, desde então, já demonstravam grande descrença nos resultados da iniciativa. Apesar disso, conseguimos, durante cerca de 1 (uma) hora, apresentar algumas inquietações a fim de podermos traçar sugestões. Prioritariamente, a Polícia Civil abordou problemas relacionados à falta de condições de trabalho da instituição, argumentando que a impunidade estaria diretamente relacionada à pouca efetividade das leis e à pouca condição investigativa da polícia judiciária. Apesar de estar, naquele momento, no papel de participante da oficina, tentei observar como tanto a Polícia Civil quanto a Polícia Militar apresentavam demandas institucionais, no sentido de que a sensação de impunidade estaria ligada ao pouco aparelhamento das instituições policiais. Havia um discurso prévio de que aquela sensação estimularia o aumento da criminalidade, e uma maior repressão seria necessária para mudar a realidade. Inicialmente, foram apresentadas propostas, como a de uma parceria com o poder público municipal, para viabilizar a contratação de pessoal para prestar serviços na Delegacia Regional da Polícia Civil. No entanto, como dito, foi interessante notar a desmotivação das pessoas envolvidas, bem como o forte discurso institucional. De qualquer modo, não foram agendadas outras reuniões prévias para este grupo, que voltou a se reunir somente na data do Fórum. Participando da reunião do GT “Impunidade”, percebi que as demandas prevalentes foram as relacionadas com os interesses/necessidades da instituição que coordena o grupo – no caso a Polícia Civil – como, por exemplo:

- “Criação de lei municipal de concessão de benefício fiscal para empresas que destinarem recursos em apoio a projetos propostos pela Polícia Civil e Polícia Militar”;

- “Implementação de convênio com o poder público Municipal no sentido de viabilizar a contratação de pessoal para prestar serviço na Delegacia Regional de Polícia Civil de Juiz de Fora, na função de Escrivão “ad hoc”, tendo em vista ser a carreira com maior déficit de pessoal, visando dar maior celeridade ao andamento dos expedientes investigatórios, com consequente resposta eficaz à sociedade”;
- “Contatar os órgãos de imprensa no sentido de darem ênfase à divulgação dos resultados positivos dos trabalhos realizados pelos órgãos de segurança pública, visto que o contrário contribui para o agravamento da sensação subjetiva de impunidade”.

Em relação ao GT “Déficit de Vagas no Sistema Prisional”, duas reuniões prévias foram agendadas. Só pude comparecer à primeira. Ao contrário da reunião do GT “Impunidade”, a reunião coordenada pela gestora do Centro de Prevenção à Criminalidade – CPC - contava com vários representantes, e os debates foram bem incentivados e ricos, embora o discurso da descrença na iniciativa fosse reinante. Ao que parece, houve um maior engajamento da coordenadora com os trabalhos, o que pode ter refletido na qualidade dos debates. Um ponto interessante foi a mudança de perspectiva apresentada pela gestora. Dias antes da reunião, falamos ao telefone e ela demonstrou certa preocupação com o nome do GT: “Déficit de vagas no sistema prisional”, o qual poderia refletir uma tendência meramente punitiva e repressora do sistema penal. Neste sentido, inclusive para fortalecer o discurso da prevenção, – que é o foco do CPC – o nome do GT foi alterado para: “Déficit de vagas no Sistema Prisional e Alternativas Penais”. É importante notar que todas as proposições mediadas por este grupo e consequentemente por sua coordenadora foram intensamente influenciadas pelo discurso preventivo e também institucional, conforme mostraremos.

Como dito, o formato do Fórum previa estas reuniões para discussões prévias. No entanto, não tive como saber se os outros grupos cumpriram tal etapa. Outro fator importante foi o não comparecimento, ou melhor, a inexistência de qualquer menção – inclusive na composição dos GTS – ao poder legislativo local. Nem no dia do Fórum o poder legislativo compareceu. Sua ausência reforçou minha percepção de que alguma coisa se havia rompido entre a Câmara de Vereadores e o Poder Executivo, o que poderia ter influenciado, inclusive, na continuidade das reuniões da Comissão de Segurança Pública.

A realização do I Fórum de Segurança Pública de Juiz de Fora

Como dito, o Fórum realizou-se no dia 19 de setembro de 2014, após dois adiamentos justificados pela necessidade de adequar a data para o comparecimento do então Secretário de Estado e Defesa Social que faria a palestra de abertura. No entanto, mesmo com os adiamentos, o Secretário não compareceu.

O evento foi realizado na 4ª RISP – Região Integrada de Segurança Pública –. O local estava cheio, principalmente de policiais militares e membros do poder executivo.

Os trabalhos foram abertos pelo Prefeito Municipal, tendo sido proferida uma palestra inaugural pelo Juiz Presidente do Tribunal do Júri da Cidade, abrindo-se depois para perguntas. Dentre as poucas intervenções que foram feitas, uma me chamou a atenção. Um professor que se dirigiu à organização do evento, claramente centralizada na Prefeitura, criticou o fato de membros da sociedade civil, tais como associações de bairros, ONGs e outros, não terem sido convidados para o evento. Realmente, isto não fora feito, sendo que a sociedade civil estava representada pelo extenso rol de empresários presentes.

Após as palestras, os participantes foram direcionados para suas oficinas temáticas para discussão e apresentação de propostas ao final.

Infelizmente, não pude analisar o andamento de todas as oficinas. Existia um protocolo a seguir: o participante recebia uma identificação de sua oficina e, no GT a que eu estava vinculada – déficit de vagas no sistema prisional e alternativas penais –, a discussão foi intensa e demandou empenho.

Os trabalhos se estenderam durante todo o dia, com intervalo para o almoço. Durante o almoço, patrocinado pelo evento, tive oportunidade de conversar com um Tenente Coronel da Polícia Militar. Como já o conhecia anteriormente, o acesso foi fácil. Ele me contou sobre sua impressão sobre o evento e disse como a Polícia Militar entendia a iniciativa. Perguntei se ele me daria uma entrevista posteriormente, e ele aceitou.

Após os termos das discussões pelos grupos, as propostas foram apresentadas no plenário. A ideia era que cada grupo apresentasse três propostas de ações que, como fruto de discussões em âmbito local, seriam sintetizadas em um único documento a ser entregue, formalmente, ao governador que fosse eleito (estávamos em setembro, prestes a ter uma mudança no cenário do poder executivo estadual).

Diversas foram as propostas apresentadas. No entanto, era notável que várias das ações lidas pelos coordenadores dos GTS na etapa final do Fórum eram de atribuição do poder municipal, por exemplo: implementação de projetos municipais de assistência social voltados

para a prevenção do uso de drogas, bem como direcionados para o tratamento de dependentes químicos; criação de lei municipal de concessão de benefício fiscal para as empresas que destinassem recursos em apoio a projetos propostos pela Polícia Civil e Polícia Militar; parceria entre o poder público municipal e a Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL – para a oferta de cursos na área do comércio, visando a formação básica e capacitação para o trabalho de adolescentes e jovens adultos; criação de um convênio/partceria para o estabelecimento de um banco de dados público, oficial e centralizado ou um observatório da violência em Juiz de Fora.

Terminados os trabalhos, foram os participantes convidados a retornar à 4º RISP na terça-feira seguinte, dia 23 de setembro de 2014, quando seria assinada a Declaração de Juiz de Fora – documento oficial originado do Fórum e que seria encaminhado formalmente ao governador que fosse eleito.

O fator surpresa do Fórum foi a intensa cobrança de ações do poder público municipal, embora, como dito, a proposta sempre foi focada em exigir ações do poder público do estado de Minas Gerais.

Consequência desta surpresa foi a elaboração de duas Declarações, a partir das propostas do Fórum.

No dia das assinaturas das declarações, a mobilização foi bem mais tímida. Além da presença do Prefeito de Juiz de Fora, ali estavam os comandantes da Polícia Militar, Civil, os coordenadores das oficinas temáticas, e, em maior número, os representantes da sociedade empresarial e comercial convidados a assinar os documentos. Nesse sentido, é importante relatar que os coordenadores das oficinas não os assinaram, fato este que gerou reclamações por parte de alguns envolvidos. Nas duas Declarações, havia a previsão de assinaturas pelos representantes dos seguintes órgãos/instituições: Prefeitura de Juiz de Fora, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros de Minas Gerais, Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Comercial e Empresarial de Juiz de Fora, Sindicato do Comércio, Câmara dos Dirigentes Lojistas de Juiz de Fora, Centro Industrial de Juiz de Fora, Associação Brasileira de Bares e Restaurantes, Agência de Desenvolvimento de Juiz de Fora e Região, Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais e Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Juiz de Fora.

Era perceptível a centralidade que a organização do evento conferiu aos representantes do empresariado que compuseram a mesa juntamente com o Prefeito, Secretário de Governo, Juiz palestrante e o Comandante da Polícia Militar e Civil. A entrevista que fiz posteriormente com o representante da CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas – confirmou que o Fórum fora realizado com verba disponibilizada pela sociedade empresária.

A entrevista que fiz com o representante da Câmara dos Dirigentes Lojistas de Juiz de Fora foi possível em virtude do contato feito no dia do evento. Seria importante saber mais detalhes sobre o empresariado local; entretanto, não era possível entrevistar todos os participantes. A percepção de que a CDL teve um importante papel na mobilização ocorrida, me impulsionou à decisão de fazer um contato preliminar.

Como dito, o saldo do I Fórum Municipal de Juiz de Fora foram duas Declarações: uma direcionada a cobrar que as ações apontadas pelo evento fossem efetivadas pelo poder executivo estadual; e outra que, ao reconhecer que várias ações deveriam ser tratadas em âmbito local, as direcionava para um comitê que cuidaria das ações locais contra o avanço da criminalidade.

O Fórum teve ampla divulgação pela imprensa, sendo reforçado, entretanto, que o documento elaborado após o Fórum de Segurança Pública foi protocolado nos gabinetes dos candidatos ao Governo de Minas. Havia, porém, um reiterado discurso de que as ações deveriam ser cobradas do governo estadual.

Após o Fórum, as discussões pararam por um longo período. Não foram publicadas as reuniões do “Comitê de Juiz de Fora” que iriam dar encaminhamento às ações em âmbito local. E as reuniões da Comissão de Segurança Pública também não ocorreram mais. No entanto, era possível que o período eleitoral estivesse dificultando os encaminhamentos.

2.5. As entrevistas

Durante o desenvolvimento da pesquisa, na busca de melhor delimitar o problema detectado, participei, conforme dito, de alguns eventos realizados em Juiz de Fora para a discussão de medidas que visavam conter a violência na cidade. Através desta forma de coleta de dados, foi possível identificar e selecionar os atores institucionais a serem entrevistados.

Meu foco principal era ouvir pessoas que tivessem relação com a Comissão de Segurança Pública, por estarem envolvidas com as discussões para a implementação de um Plano Municipal de Enfrentamento à Violência em Juiz de Fora. No entanto, algumas foram escolhidas em virtude de sua participação no Fórum ou por serem representantes de instituições que pudessem ser identificadas como pilares das discussões nesta cidade.

A finalidade era perceber, através das análises das entrevistas, como os atores percebiam a mobilização ocorrida em Juiz de Fora. Através deste método de investigação, buscava-se colher elementos para entender como o processo de reconhecimento da participação do Município na Segurança Pública estava sendo construído em âmbito local, dentro de uma

proposta mais ampla de compreensão dos contornos básicos da discussão da gestão municipal da segurança pública no contexto brasileiro.

Como dito, os agentes entrevistados foram escolhidos por manterem relação institucional direta com o objeto de investigação. As entrevistas, que seguiram o método qualitativo, tinham por finalidade a coleta das impressões daqueles agentes.

Inicialmente, minha proposta era fazer uma entrevista semiestruturada como método de investigação qualitativa, em que o entrevistado seguiria um roteiro previamente definido. Este me permitiria direcionar as entrevistas para obter respostas a categorias afins. No entanto, rapidamente percebi que não seria o melhor método, em virtude da diversidade dos entrevistados. Cada um representava uma instituição diferente e se posicionava diferentemente no campo. Na primeira entrevista realizada, com a gestora do CPC, já percebi esta dificuldade - que sanei mudando a forma da entrevista. Para a minha proposta, a entrevista não estruturada seria capaz de resguardar melhor as especificidades de cada entrevistado, permitido que cada um desenvolvesse melhor os pontos que desejasse.

O método de coleta de dados escolhido - entrevistas não estruturadas - justificou-se por permitir preservar a espontaneidade e caráter pessoal dos entrevistados, bem como o aspecto exploratório das entrevistas. Ademais, uma entrevista não estruturada permitiu levar em consideração, no momento de análise, as condições institucionais particulares de cada sujeito ouvido, inclusive as suas diversas tendências de fechamento¹¹, permitindo trabalhar melhor temas complexos, principalmente quando não havia uma ordem rigidamente estabelecida para as perguntas. Assim, uma entrevista que mais se assemelhe a uma conversa seria mais eficaz por melhor possibilitar uma compreensão das crenças, atitudes, valores e motivações dos atores em relação a nosso objeto de pesquisa em um contexto social específico (LAVILLE e DIONNE, 1999).

As entrevistas eram previamente agendadas e foram realizadas nos locais de preferência dos entrevistados. Em todos os casos, com exceção do representante do Centro de Defesa dos Direitos Humanos, o encontro ocorreu no local de trabalho destes agentes. Quando solicitado previamente - o que ocorreu em todos os casos -, eu informava genericamente o objetivo da pesquisa, afirmando que ela versava sobre o Papel do Município na Segurança Pública. Hoje,

¹¹Toda instituição tem tendências de "fechamento", sendo que algumas são mais "fechadas" do que outras. Segundo Erving Goffman: "Seu fechamento ou seu caráter total é simbolizado pela barreira à relação social com o mundo externo e por proibições à saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico, por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, florestas, pântanos." (GOFFMAN, 1974, p. 16). No caso da pesquisa, o fechamento das instituições poderia ser percebido pela maior ou menor abertura dos agentes à apresentação das informações institucionais.

após analisar o saldo final da minha pesquisa de campo, percebo que isso pode ter comprometido um pouco a autenticidade dos depoimentos, face à possibilidade de alguns agentes terem pesquisado sobre o tema antes da entrevista.

Todas as entrevistas foram gravadas em meio digital para posterior transcrição. Nenhum entrevistado hesitou em dar o consentimento para esta forma de coleta de dados. A entrevista, enquanto método de pesquisa, encontra restrições. Pode haver uma tendência dos entrevistados a omitir certos dados. Para superar essa limitação, procurei construir um clima de confiança para que todos se sentissem confortáveis durante o processo. No entanto, foi possível perceber a capacidade inibitória do gravador; alguns entrevistados mantinham a conversa com mais naturalidade após ele ser desligado. Em alguns casos, os entrevistados até forneciam informações extraoficiais com a promessa de que estes não seriam divulgados. Outros pontos foram observados. Primeiramente, percebi que alguns não se sentiam à vontade perante o tema. Por vezes, ficava claro certo receio de criticar as ações ou a postura da instituição que representavam.

Os entrevistados representavam as instituições/órgãos abaixo. Embora todos tenham consentido na entrevista, preferimos preservar a identidade dos mesmos, por entender que o sigilo seria melhor para trabalhar e contrapor os dados coletados.

	ENTREVISTADO INSTITUIÇÃO/FUNÇÃO	MOTIVO DA ENTREVISTA
01	Secretário de Governo da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.	Atuação direta nas discussões da Comissão e do Fórum de Segurança Pública.
02	Vereador presidente da Comissão de Segurança Pública (VEREADOR 01)	Atuação direta nas discussões da Comissão de Segurança Pública.
03	Vereador (VEREADOR 02)	Atuação direta nas discussões da Comissão de Segurança Pública.
04	Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Juiz de Fora.	A instituição teve participação direta nas discussões da Comissão de Segurança Pública.
05	À época pró-reitor de extensão da UFJF.	Atuação direta nas discussões da Comissão de Segurança Pública.
06	Gestora do Centro de Prevenção à Criminalidade.	Atuação direta nas discussões da Comissão e do Fórum de Segurança Pública.
07	Indicado pela Polícia Militar para representar oficialmente a instituição nas discussões sobre segurança pública.	Atuação direta nas discussões da Comissão e do Fórum de Segurança Pública.
08	Comandante da Guarda Municipal de Juiz de Fora.	A instituição participou das discussões sobre a segurança pública na cidade.

09	Delegado de Polícia.	A instituição participou das discussões sobre a segurança pública na cidade.
10	Comandante do 27º Batalhão de Polícia Militar.	A instituição participou ativamente das discussões locais sobre segurança pública.
11	Sindicato de Comércio de Juiz de Fora.	Participação na articulação do 1º Fórum de Segurança Pública de Juiz de Fora.
12	Assistente jurídico do Centro de Defesa dos Direitos Humanos.	Participou da reunião da comissão de Segurança Pública.
13	Consultor legislativo, jornalista e assessor de imprensa da Ordem dos Advogados do Brasil.	Atuação direta nas discussões da Comissão de Segurança Pública.

Ao final, foram obtidas 13 (treze) entrevistas (todas presenciais), totalizando 388 minutos e 38 segundos de gravação (07 horas e 24 minutos, aproximadamente). A entrevista com menor duração teve 11 minutos e 58 segundos e a mais longa 49 minutos e 48 segundos.

2.6. O fechamento da pesquisa de campo. O método para tratamento, análise e interpretação dos dados.

Em março de 2015, retomaram-se as discussões sobre o Fórum, bem como seus encaminhamentos. Aparentemente, os empresários que haviam patrocinado a realização do evento cobravam ações efetivas. As reuniões, agora para direcionar as ações do Fórum, eram coordenadas pelo Secretário de Governo. Tive acesso a duas reuniões, dentre as três que ocorreram. Elas eram restritas aos coordenadores do GTS e buscavam eleger as ações, propostas por cada grupo temático, que pudessem ser implementadas imediatamente. Sob o título *I Fórum de Segurança - Ações prioritárias*, o documento da Prefeitura – ainda em construção – elencava as ações, os responsáveis por elas, os atores envolvidos e o prazo para execução dos projetos prioritários de cada grupo.

Consegui ter acesso à primeira destas reuniões, a convite da gestora do Centro de Prevenção à Criminalidade. Ela não poderia comparecer e pediu que eu a representasse no GT “Déficit de vagas no sistema prisional e alternativas penais”. A reunião foi conduzida no sentido de demonstrar aos presentes a necessidade de dar um encaminhamento efetivo das ações ao empresariado local. Apontados alguns ajustes necessários, foi designada outra reunião, que se realizou no dia 14 de abril de 2015, na Secretaria de Governo.

Compareci a esta reunião com o firme propósito de encerrar meu trabalho de campo. Já estávamos em abril e meu prazo para término da dissertação se esgotava. Sabia que as

discussões iriam continuar; no entanto, percebi que a primeira intenção do poder municipal era organizar formalmente um documento que exprimisse as ações propostas pelo Fórum para ser entregue ao Secretário de Estado de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. As discussões eram focadas neste sentido; o Secretário de Governo chegou a falar em organizar uma comitiva para ir a Belo Horizonte. Paralelamente a esta proposta, existia a preocupação em dar notícias ao empresariado local quanto aos resultados práticos advindos do Fórum.

Quanto à Comissão de Segurança Pública, esta não se extinguiu formalmente, tendo-me sido informado que as reuniões iriam continuar a partir de março. No entanto, até o presente momento, nada soube sobre sua continuidade.

Da proximidade do prazo final para a defesa da dissertação, além da quantidade e qualidade de material recolhido, decorreu o término do trabalho de campo. Neste estudo de caso, foram utilizados, como fontes de pesquisas:

- Os documentos produzidos e obtidos durante a pesquisa de campo (Declarações de Juiz de Fora, sistematização das ações voltadas à segurança pública realizadas em Juiz de Fora, documento orientador do I Fórum de Segurança de Juiz de Fora, dados oficiais relacionados à criminalidade etc);
- Notícias de jornal e *folders* de eventos relacionados ao objeto pesquisado;
- Dados, informações e impressões obtidos durante a pesquisa de campo;
- Entrevistas realizadas.

Os materiais colhidos foram organizados e analisados por unidades que viabilizassem a inferência de conhecimentos relativos ao objeto de estudo. O processo de definição das categorias foi orientado pela busca de uma maior representação do fenômeno investigado. Assim, os dados recolhidos passaram a ser analisados tendo como referencial a pesquisa teórica realizada. O objetivo era analisar as entrevistas e documentos recolhidos de acordo com cinco categorias analíticas:

1ª CATEGORIA: Relação entre o aumento da criminalidade e o fortalecimento das discussões sobre a Segurança Pública em âmbito local.

2ª CATEGORIA: Se e/ou como os entrevistados utilizam o discurso legal-normativo.

3ª CATEGORIA: Como os discursos que fomentam a participação do Município na segurança são percebidos pelos agentes?

4° CATEGORIA: O que os agentes entendem por políticas municipais de segurança pública e quais são os obstáculos à sua efetivação?

5° CATEGORIA: A gestão municipal da segurança pública como uma questão de estratégia.

O objetivo do presente estudo não é generalizar as conclusões para toda a realidade brasileira, mas buscar elementos para uma compreensão mais profunda dos contornos gerais da discussão sobre a gestão municipal da segurança pública dentro do contexto brasileiro atual. Nesse sentido, o tratamento dos dados, apesar de algumas características generalizáveis, estará limitado à proposta de perceber – através das análises de conteúdo e análises dos discursos dos entrevistados – como o fenômeno está ocorrendo em Juiz de Fora.

Em relação às entrevistas, o foco será tentar compreender “os fenômenos que estão sendo estudados a partir da perspectiva dos participantes” (GODOY, 1995a, p. 63), e portanto as falas dos atores foram analisadas através de duas dimensões. A primeira vincula-se a uma perspectiva interacionista da interpretação das práticas e discursos dos agentes. A segunda parte da premissa de que “não é possível compreender o comportamento humano sem a compreensão do quadro referencial (estrutura) dentro do qual os indivíduos interpretam seus pensamentos, sentimentos e ações” (GODOY, 1995a, p. 63). A concepção estrutural permite perceber como esses discursos estão relacionados às instituições nas quais os atores estão inseridos, bem como a forma que a sociedade está organizada.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Direcionado às experiências observadas na cidade de Juiz de Fora – MG, nosso estudo de caso teve por finalidade a obtenção de dados empíricos que ajudem a compreender os contornos gerais da discussão sobre a gestão municipal da Segurança Pública dentro do contexto brasileiro atual. Para tanto, utilizamos os procedimentos e perspectivas metodológicas apresentadas no capítulo anterior desta dissertação, que também teve por finalidade descrever os métodos para análise dos dados.

3.1. Quadro geral do Município. Eis Juiz de Fora

*Viva a Princesa de Minas,
Viva a bela Juiz de Fora,
Que caminha na vanguarda
Do progresso estrada a fora!*

“omissis”

*Das cidades brasileiras
Sendo a mais industrial,
Na cultura e no trabalho
Não recebe outra rival.*

“omissis”

*Demos palmas, demos flores
Aos encantos da Princesa!
Ela é rica de primores
Da poesia e da beleza.*

(Hino da cidade de Juiz de Fora)

O trecho acima mostra algumas das características recorrentemente atribuídas à cidade de Juiz de Fora. Situada no interior do estado de Minas Gerais, na Zona da Mata, é conhecida como um importante polo cultural, industrial e educacional. O município, de porte médio – com um pouco mais de 500 mil habitantes, segundo dados do IBGE – encontra-se próximo a duas capitais: Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Apesar de vários indicativos favoráveis à qualidade de vida na cidade, o aumento da criminalidade aparece como tema recorrente em diversas reportagens locais, principalmente a partir de 2012. O jornal “Tribuna de Minas”, mídia impressa de maior circulação no Município, veiculou, em março/abril de 2013, por exemplo, notícias relacionadas à violência local em uma série jornalística denominada “A Escalada da Violência”.

Os dados oficiais fornecidos pela Polícia Militar de Minas Gerais indicam um aumento significativo dos números de crimes violentos na cidade. Série de crimes violentos (inclusive homicídios tentados/consumados, estupro tentados/consumados e roubos consumados):

	<u>JAN</u>	<u>FEV</u>	<u>MAR</u>	<u>ABR</u>	<u>MAI</u>	<u>JUN</u>	<u>JUL</u>	<u>AGO</u>	<u>SET</u>	<u>OUT</u>	<u>NOV</u>	<u>DEZ</u>	<u>SOMA</u>
2010	120	83	75	76	112	107	91	131	124	88	111	84	1202
2011	106	85	105	93	75	87	67	67	86	98	115	101	1085
2012	74	87	66	95	87	71	69	83	95	106	136	153	1122
2013	160	149	158	119	126	120	123	138	109	116	134	143	1595
2014	155	188	143	162	152	121	146	143	157	135	151	116	1769

Fonte: 4ª Região de Polícia Militar de Minas Gerais.

Série de homicídios consumados:

	<u>JAN</u>	<u>FEV</u>	<u>MAR</u>	<u>ABR</u>	<u>MAI</u>	<u>JUN</u>	<u>JUL</u>	<u>AGO</u>	<u>SET</u>	<u>OUT</u>	<u>NOV</u>	<u>DEZ</u>	<u>SOMA</u>
2010	02	07	06	02	03	02	04	04	02	05	02	06	45
2011	06	04	03	07	02	03	02	03	01	05	06	04	46
2012	02		04	08	04	06	02	08	07	07	10	07	65
2013	08	12	13	07	07	04	09	05	13	05	09	11	103
2014	12	17	08	14	11	04	06	06	08	12	09	10	117

Fonte: 4ª Região de Polícia Militar de Minas Gerais.

Série de homicídios tentados:

	<u>JAN</u>	<u>FEV</u>	<u>MAR</u>	<u>ABR</u>	<u>MAI</u>	<u>JUN</u>	<u>JUL</u>	<u>AGO</u>	<u>SET</u>	<u>OUT</u>	<u>NOV</u>	<u>DEZ</u>	<u>SOMA</u>
2010	13	06	04	08	13	09	08	08	18	13	03	09	112
2011	20	12	11	13	02	10	06	05	18	16	15	12	140
2012	07	12	06	17	10	09	11	10	16	11	19	24	152
2013	27	27	24	17	08	23	15	20	12	17	13	24	227
2014	24	21	17	20	13	15	21	17	21	25	14	22	230

Fonte: 4ª Região de Polícia Militar de Minas Gerais.

A partir destes dados, é possível perceber que, em um período de 04 (quatro) anos, a Polícia Militar registrou um aumento de 160% de ocorrências de homicídios. No mesmo período, o aumento foi de 102% em relação às ocorrências de homicídios tentados. Em relação aos crimes violentos, o aumento foi de 47%.

O Ministério da Saúde, através do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), registrou em 2012 o maior número absoluto de assassinatos e a taxa mais alta de homicídios desde 1980. Em 2012, 56.337 pessoas foram mortas, acréscimo de 7,9% se comparado ao ano de 2011. A taxa de homicídios, que leva em conta o crescimento da população, também aumentou 7%, totalizando 29 (vinte e nove) vítimas fatais para cada 100 mil habitantes. Verifica-se que o aumento do número de homicídios em Juiz de Fora, no mesmo período – 2011 e 2012 –, foi superior a 40%, índice bem superior à média nacional. (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, as discussões sobre as políticas de segurança pública na cidade se fortaleceram. A Câmara dos Vereadores criou uma Comissão para elaborar um Plano Municipal de Enfrentamento à Criminalidade. A violência virou tema de debate na Ordem dos Advogados e, em março de 2013, foi realizado o Seminário “Violência Urbana em Juiz de Fora: O que deve ser feito?”. Em junho de 2013, 70 (setenta) municípios da Zona da Mata, em conjunto com a Polícia Militar, discutiram parcerias para tentar diminuir a criminalidade, em

um Fórum denominado "Ação para prevenção: segurança global da população". No segundo semestre de 2014, ocorreu o I Fórum Municipal de Segurança Pública, evento que se destacou pela mobilização realizada pelos setores comercial e empresarial da cidade. O discurso pela segurança se populariza.

Não é cabível, nesta proposta, investigar as causas que ensejaram o aumento gradativo da violência nos últimos anos em Juiz de Fora. No entanto, entendemos que a análise empírica dos movimentos ocorridos em Juiz de Fora, principalmente após 2013, é importante por trazer reflexões sobre o envolvimento do poder municipal nos debates relacionados à Segurança Pública.

Para além de eventuais golpes retóricos dos agentes e instituições envolvidos, pensamos que as iniciativas de inclusão ativa do Município nos debates sobre a segurança pública devem ser entendidas, hoje, como alternativas potencialmente consistentes para reduzir os índices de criminalidade violenta. De acordo com esse princípio, a criação de instrumentos em âmbito local – ainda que de forma incipiente, como em Juiz de Fora – pode representar um instrumento importante de alteração paradigmática dos contornos gerais das políticas de segurança no Brasil.

A oportunidade de acompanhar os primeiros passos dos eventos ocorridos em Juiz de Fora pareceu-nos interessante, sobretudo, quando percebemos as iniciativas dentro de um contexto de evolução histórica das taxas de criminalidade na cidade. Isto nos permitiu mapear algumas das visões, dos papéis atribuídos aos agentes, das disputas no campo, bem como alguns aspectos que sinalizam dificuldades para o fortalecimento das discussões na cidade.

Vários aspectos dos fatos observados em Juiz de Fora foram apresentados no capítulo anterior, notadamente em virtude de sua relação com os procedimentos metodológicos aqui utilizados. No entanto, algumas descrições de eventos, fatos e percepções obtidos durante a pesquisa de campo – principalmente durante as reuniões – serão apresentadas a seguir, justamente por auxiliarem na compreensão mais completa do material de pesquisa. A busca por uma percepção holística dos fenômenos estudados é percebida por Godoy (1995a) como uma característica básica da pesquisa qualitativa, que tem como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural, dentro de uma abordagem que valoriza o contato direto do pesquisador com o ambiente e com a situação que está sendo estudada.

Visando a compreensão ampla do fenômeno que está sendo estudado, considera que todos os dados da realidade são importantes e devem ser examinados. O ambiente e

as pessoas nele inseridas devem ser olhados holisticamente: não são reduzidos a variáveis, mas observados como um todo” (GODOY, 1995a, p. 62).

Neste sentido, a própria descrição de alguns pontos observados durante a pesquisa de campo pode ser, como veremos a seguir, elucidativa para compreender a dinâmica dos processos ocorridos em Juiz de Fora.

Como dito no capítulo anterior, durante a reunião da Comissão, que ocorreu no dia 10 de outubro de 2013, foi possível mapear as instituições centrais envolvidas com as discussões em Juiz de Fora: a Câmara dos Vereadores, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Universidade Federal de Juiz de Fora, a Prefeitura Municipal, a Polícia Militar, o Centro de Prevenção à Criminalidade, a Polícia Civil e a Polícia Federal. Nesta oportunidade, alguns dados e informações foram colhidos e organizados.

Inicialmente, foi lido um documento traçando a evolução da criminalidade em Juiz de Fora. Após a leitura do texto, dentre as questões debatidas, destacaram-se: a necessidade de criação de um plano municipal de enfrentamento à violência; as formas de financiamento para a criação de um laboratório de violência junto à Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF; a necessidade de uma convergência programática entre as instituições, bem como discussões para as efetivações dos Projetos “Fica Vivo” e “Olho Vivo”.

O representante da Universidade Federal de Juiz de Fora apontou as dificuldades que a falta de uma liderança estaria trazendo para o prosseguimento dos trabalhos da Comissão, principalmente em virtude da necessidade de articular as demandas apresentadas. A Ordem dos Advogados do Brasil/OAB, corroborando a fala do representante da UFJF, mostrou a necessidade de que alguma instituição fosse indicada como coordenadora da Comissão. Após a sinalização feita pelo legislativo municipal de que a Prefeitura deveria organizar os trabalhos, o Secretário de Governo foi indicado como coordenador.

Outro ponto de destaque foi a convergência no sentido de que as instituições ali presentes não conheciam os trabalhos que as demais já realizavam. Assim, a falta de conhecimento das ações já em andamento estaria dificultando o prosseguimento dos debates. Nos dizeres do representante da OAB, era necessário que todos conhecessem o que já estava sendo desenvolvido para que houvesse uma concorrência de ações. Ficou deliberado que as instituições apresentariam os projetos que se relacionassem, de alguma forma, com a temática da segurança pública, bem como seus órgãos de financiamento.

Além da necessidade levantada por alguns dos presentes de que deveria ser dada publicidade às ações levadas a efeito no Município em prol da segurança pública, nesta reunião ficou também deliberado que seriam incluídas oficialmente na Comissão duas

instituições vinculadas à Secretaria de Estado e Defesa Social: a Polícia Militar e o Centro de Prevenção à Criminalidade. Também foi mencionada a importância de a Polícia Civil e a Polícia Federal indicarem representantes para a Comissão. No entanto, elas não contavam com representantes nesta reunião, ficando, assim, tal inclusão adiada; reforçou-se a importância destas instituições serem convidadas para as próximas reuniões.

Apesar da presença do Comandante da Guarda Municipal nesta reunião, não houve menção à necessidade de o mesmo integrar formalmente a Comissão. É certo que a Guarda Municipal vincula-se ao poder executivo municipal, pelo que poderia estar subentendido que esta já estivesse representada pela Secretaria de Governo. Este aspecto burocrático não alterou a ideia de que a participação do gestor da Guarda Municipal seria importante para a pesquisa.

A reunião plenária ocorrida no dia 25 de outubro de 2013 teve por finalidade discutir as questões relativas à implementação de um laboratório de estudos sobre violência que funcionaria junto ao Centro de Pesquisas Sociais da UFJF, e contou com a participação de representantes de várias instituições. Um dos destaques da reunião foi a entrega a todos os presentes de um documento denominado “Plano Municipal de Enfrentamento à Violência”, no qual eram apresentadas todas as ações levadas a efeito pela Prefeitura Municipal, através de suas diversas secretarias; pelo Centro de Prevenção à Criminalidade, pela Universidade Federal de Juiz de Fora e pelas Polícias Militar e Civil. A organização destas ações em um documento único, como dito, decorreu da deliberação da Comissão na reunião anterior, e visava dar conhecimento aos participantes das ações em andamento na cidade.

Apesar de ser fruto do reconhecimento da importância da informação para o prosseguimento das discussões em âmbito local, não há como reconhecer formalmente este documento como um Plano Municipal de Segurança. Na linha do referencial teórico construído, ele deve atuar no diagnóstico, planejamento de ações e acompanhamento das execuções, em uma linha cronológica e multidisciplinar. Atua, assim, na instituição de instrumentos de planejamento das ações e instâncias participativas, percebidas como elementos estratégicos para uma administração local voltada para resultados mais efetivos na área da segurança pública. A participação da população aparece como fator de extrema relevância para a elaboração de planos municipais de segurança pública, para assegurar a produção de políticas de qualidade e de fato descentralizadas, que sustentem a ação local e viabilizem a sistematização de um programa composto de passos previamente definidos e que atendam aos anseios da comunidade local. (PERRENOUD, 2007, *apud* PEREIRA, TONELLI e OLIVEIRA, 2013).

O documento apresentado na reunião, como dito, não foi fruto de diagnóstico e planejamento de ações, nem contou com a participação da sociedade civil para a sua sistematização. Sua finalidade era apresentar as ações já desenvolvidas pelas instituições participantes e que poderiam, de alguma forma, ter reflexo no combate e prevenção à criminalidade. Como exemplo, podemos citar “Programa JF Lazer”; “Programa Saúde na Escola”; “Programa Patrulha Ambiental”; “Programa Crack é possível vencer”, todos da Prefeitura Municipal; PROERD – Programa Educacional de resistência a drogas, da Polícia Militar; reforma e ampliação da Delegacia de Plantão, da Polícia Civil.

Apesar da diversidade das dezenas de ações listadas, descritas de acordo com a percepção de cada instituição, não podemos deixar de perceber a novidade da iniciativa, ao agregar ações institucionais através da categoria “enfrentamento à violência”.

Em que pese a divulgação do documento mencionado, foi possível perceber que a maior finalidade desta reunião foi divulgar a criação do Observatório de Segurança Pública em Juiz de Fora, apesar da forma de seu financiamento ainda estar indefinida. Várias foram as notícias divulgadas sobre a instalação do laboratório de estudos sobre violência junto à UFJF. A ideia era que o funcionamento ocorresse junto ao CPS – Centro de Pesquisa Social –, sendo necessário definir uma Comissão para realizar as pesquisas e tomar as decisões. Esta Comissão seria composta por profissionais da UFJF e de faculdades particulares, Comissão de Segurança Pública da Câmara Municipal, Prefeitura, OAB-JF, Polícia Militar, Polícia Civil, Centro de Prevenção à Criminalidade e outros órgãos que atuam, direta ou indiretamente, nas questões relacionadas à criminalidade.

Em umas das notícias divulgadas sobre a reunião, o vereador Presidente da Comissão de Segurança Pública reforçou o empenho do poder legislativo na busca por soluções para a violência na cidade, ressaltando a importância das pesquisas para traçar um perfil da criminalidade em Juiz de Fora. Outro vereador envolvido nas discussões destacou a mobilização da sociedade juiz-forana contra a violência, e o empenho da Câmara Municipal em articular amplos setores da comunidade para debater o tema e enfrentar o aumento da violência. O trecho da notícia abaixo transcrito, divulgado em 29.10.2013 no site da Câmara dos Vereadores de Juiz de Fora, indica a importância que a mídia trouxe para o evento.

A instalação do Laboratório de Estudos sobre Violência junto ao Centro de Pesquisas Sociais (CPS) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) é uma conquista de toda a comunidade juiz-forana. Fruto dos debates iniciados em março durante a realização do Seminário Sobre a Violência Urbana em Juiz de Fora, promovido pela Câmara Municipal com o apoio da subseção Juiz de Fora da OAB,

Prefeitura, UFJF e Instituto Vianna Júnior, o Laboratório servirá de apoio a todas as entidades envolvidas no combate à criminalidade na cidade.

A decisão foi definida em reunião da Comissão que prepara a elaboração do Plano Municipal de Enfrentamento da Violência. A Câmara Municipal conclamou a cidade para o debate a respeito do aumento da criminalidade a partir do Seminário, e vem ajudando a articular a sociedade para enfrentar o aumento da criminalidade.¹²

A narrativa acima, alinhada ao texto da notícia, reforçou nossa percepção de que houve uma intensa publicidade das mobilizações ocorridas em Juiz de Fora, divulgações algumas vezes norteadas por discursos extremamente otimistas das ações. Neste sentido, as informações poderiam estar direcionadas para dar à sociedade a sensação da ausência de inércia das instituições públicas em relação ao aumento da criminalidade na cidade.

3.2. As categorias de análises

Como dito, os materiais colhidos (documentos, entrevistas, anotações do campo e notícias) foram organizados e analisados através de cinco unidades – categorias analíticas – orientadas pela busca de maior compreensão do fenômeno investigado.

3.2.1. 1ª categoria: Relação entre o aumento da criminalidade e o fortalecimento das discussões sobre a Segurança Pública em âmbito local.

Através dos dados apresentados, percebemos que Juiz de Fora conviveu com um aumento expressivo da criminalidade violenta nos últimos anos, informação esta confirmada pelos números fornecidos pela Polícia Militar de Minas Gerais.

O estudo de caso nos permitiu tangenciar a relação existente entre o crescimento quantitativo dos delitos e as tentativas de adoção de estratégias e novas formas organizacionais que pretendam discutir e até inverter as curvas ascendentes apresentadas. Assim, os dados colhidos no campo, principalmente nas entrevistas, nos auxiliaram a responder “como” e “porquê” a cidade de Juiz de Fora conviveu com mobilizações que visavam discutir o tema da Segurança Pública.

Neste sentido, a percepção de Godoy (1995b) quanto à aplicabilidade da pesquisa de campo – enquanto método de pesquisa qualitativa – nos auxiliou na análise e compreensão dos dados.

¹²Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/noticias.php?cod=6744>. Acesso em: 11.jan.2015.

A análise das entrevistas trouxe elementos indicativos de que os agentes relacionam o aumento dos índices de criminalidade – fortemente explorados pela mídia local – com as mobilizações observadas em Juiz de Fora/MG. A própria narrativa dos entrevistados elucida que os movimentos observados surgem através de uma demanda gerada pela mudança de percepção local em torno da temática “violência”. No entanto, durante toda a análise, outros dados e correlações se apresentaram, trazendo percepções nem sempre previstas. Desta forma, embora o foco principal dessa categoria seja perceber como o aumento da violência influenciou as discussões na cidade, apresentamos outros pontos relevantes, inclusive de tensões e lutas entre os agentes, que talvez sejam essenciais para uma compreensão mais ampla de todo o processo.

O aumento da criminalidade na cidade é confirmado pelos representantes dos órgãos policiais pesquisados. Segundo o Delegado da Polícia Civil, tal fato pode ser percebido nos últimos anos.

Infelizmente eu percebo que isso é bem claro, bem distinto. Não há como omitir ou negar o aumento dos índices de criminalidade, até de crimes violentos. Percebe-se claramente um aumento no número de roubos. De furtos também, mas o aumento maior, que atrapalha mais o lado da segurança pública e a sensação de segurança, é o de roubos e homicídios, que cresceram bastante. Quando eu comecei no plantão, em 2009, eram poucos os flagrantes no plantão noturno e no plantão diurno, e eram raros os flagrantes de homicídio, tentativa de homicídio e roubo. Hoje, infelizmente, se tornou bem frequente o flagrante de roubo. Os de homicídio e tentativa de homicídio ainda são poucos. Mas a situação de flagrante, até pelos outros tipos de ocorrência, o momento que os autores esperam pra praticar o ato, as próprias pessoas envolvidas já sabem os lugares onde vai demorar um pouco pra polícia chegar; e a maioria dos casos é bandido com bandido, então o próprio local e horário já dificultam um pouco mais o flagrante. Mas aumentou bastante o número de casos. Em 2011, salvo engano, acho que foram em torno de 50 homicídios na cidade, e nos últimos dois anos parece que fechou próximo de 140 homicídios. De cinco anos pra cá o aumento foi considerável, de 50 pra 140; mais que dobraram os homicídios. (Delegado da Polícia Civil).

Ao ser perguntado sobre os motivos que ensejaram a criação de uma Comissão para discutir os problemas relacionados à segurança pública em Juiz de Fora, o Major da Polícia Militar reconhece o aumento quantitativo de crimes na cidade, porém apresenta uma percepção crítica de uma linha editorial focada na divulgação de fatos relacionados à violência.

Na linha sugerida pelo trabalho teórico, percebemos que, em Juiz de Fora, a opinião pública também funcionou como fator de pressão política, notadamente em virtude da ampla exploração que os noticiários locais, principalmente o jornal “Tribuna de Minas”, fizeram desta temática. O reconhecimento da relação entre mídia e insegurança, bem como a

possibilidade de este veículo de informação contribuir para fomentar os sentimentos coletivos de insegurança, pode ser percebido, não somente em algumas entrevistas, como no material colhido.

O trecho abaixo mostra que a forma como os fatos são veiculados pode incrementar a sensação de insegurança. A população pode perceber o fenômeno em Juiz de Fora deslocado da realidade nacional, atribuindo-lhe uma proporção maior do que realmente possui.

Porque o fenômeno criminal às vezes evolui não só em Juiz de Fora, mas em toda uma sociedade. Agora, a maneira em que isso é divulgado é que pode interferir nessa sensação de insegurança. Juiz de Fora teve uma crescente, o estado teve, o país teve uma crescente, mas isto não quer dizer que aqui há um grande risco para as pessoas circularem nas ruas. Que você, ao deixar sua residência para ir ao seu trabalho, está no iminente perigo de ser vítima. Que há locais que você não pode frequentar, regiões que são altamente perigosas, nós não temos isso no município de Juiz de Fora. As pessoas da sociedade de bem, podem transitar, podem percorrer qualquer parte da cidade. Dificilmente serão vítimas de crimes de natureza tão perversa, na forma em que são divulgados nos meios de comunicação. (Major da Polícia Militar).

Um dos vereadores entrevistados reconhece que a atuação do Poder Legislativo nas demandas relacionadas à criminalidade é consequência, inclusive, da ampla divulgação midiática do tema, promovendo, em alguns momentos, uma política do medo.

Não somente o Poder Legislativo. Infelizmente a nossa percepção vem muito dos periódicos da cidade, basicamente do jornal “Tribuna de Minas”, que tem, nos últimos anos (os dois últimos principalmente), mapeado, levantado uma estatística do número de crimes, principalmente de mortes. E a partir disto, principalmente pelo que a mídia promove, que eu acho que em alguns momentos é até uma política do medo, a Câmara se sensibilizou e fez até um seminário em 2013, com esta perspectiva, de tentar ver causas da violência, em que público ela era mais presente, em que extrato social; e tentar encaminhar ações para conter e minimizar estas ações de violência em Juiz de Fora. Então eu acho que o Poder Legislativo é muito de ouvir o que o povo está dizendo. (Vereador 02).

O problema da interface entre mídia e insegurança na cidade de Juiz de Fora parece ter se intensificado em virtude da adoção de uma política editorial do jornal “Tribuna de Minas”, direcionada a divulgar a escalada da violência em Juiz de Fora. Isto foi, inclusive, objeto de reflexão do I Fórum de Segurança Pública de Juiz de Fora. Dentre os grupos temáticos propostos, o denominado “Medo do crime e sensação de impunidade” apresentou a proposta de criação de uma campanha para mobilizar a população em torno da temática “violência”. A campanha, que seria de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, através da Secretaria de Comunicação, contaria também com o apoio dos meios de imprensa para criar a percepção de Juiz de Fora como um ambiente seguro, desconstruindo a “cultura do medo”. A

proposta mencionada consta, inclusive, na Declaração de Juiz de Fora – Carta Municipal –, que sistematizou as propostas decorrentes do Fórum, relacionadas especificamente com iniciativas da própria cidade.

No entanto, reconhecemos que, seja real ou apenas imaginado, o aumento da criminalidade nas ruas têm consequências nos planos simbólico, econômico e político, sendo que esta preocupação desencadeou um processo atípico em Juiz de Fora, no qual atores e instituições tiveram uma iniciativa proativa na busca de soluções para a gestão local da criminalidade e violência.

O trabalho de campo nos permitiu perceber que o movimento inicial, que partiu da construção e realização do Seminário “Violência Urbana em Juiz de Fora: O que deve ser feito?”, ocorrido em abril de 2013, teve como protagonista o Poder Legislativo, em virtude da participação ativa do vereador presidente da Comissão de Segurança da Câmara dos Vereadores. Ao narrar o processo de realização do Seminário “Violência Urbana em Juiz de Fora: O que deve ser feito?”, o vereador destaca a centralidade que a temática assumiu na cidade.

Então a gente entra em 2013, eu já assumindo a presidência da comissão, e disse claramente, que os primeiros dias do nosso trabalho aqui foram marcados pela, digamos constatação dessa explosão da violência. Os jornais, particularmente o jornal “Tribuna de Minas”, todo dia vem publicando matérias relacionadas ao tema. E aí a gente dizia: “olha, se a gente der conta de reverter este quadro, isto já justificaria esta legislatura”. Eu acho que esta fala, e a insistência com que a gente, não só eu, mas outros vereadores, foi dizendo isto, provocou uma iniciativa que eu diria que não é muito comum: da Câmara assumir a realização de um seminário chamando todas as instituições que tinham relação com esse tema - o que aconteceu no final de abril de 2013. Ali se deu o reconhecimento, por parte da cidade e das instituições mais importantes dela, de que de fato a gente estava diante de um problema. Não era mais uma questão secundária, era talvez uma questão central para a vida da cidade. (Vereador 01).

O então pró-reitor de extensão, ao explicar os motivos pelos quais foi indicado pelo então Reitor para representar a Universidade Federal de Juiz de Fora na Comissão de Segurança Pública, também narra a relação entre aumento da criminalidade e a mobilização ocorrida, bem como a centralidade da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Vereadores nas articulações mencionadas.

O Professor Duque (reitor) me pediu para representá-lo – porque ele é que foi convidado – em uma articulação que estava ocorrendo no município, porque a extensão são as relações da universidade fora dos seus muros. Isto foi no ano de 2012. Era encaminhada pela Câmara de Vereadores de Juiz de Fora. Não através da Presidência da Câmara – apesar desta apoiar a ação –, mas coordenada por comissões vinculadas à segurança pública, jovens, drogas etc. Mas principalmente a

que era presidida pelo vereador Castelar, que inclusive já foi meu aluno nas Ciências Sociais. Junto estava a OAB, com apoio do seu Presidente, mas principalmente através de um representante. Eles estavam puxando uma articulação para discutir segurança pública no município, dada a escalada mais que geométrica dos homicídios e dos outros crimes, principalmente a partir de 2008 e 2009. Eu estava lá representando a universidade. (Representante da Universidade Federal de Juiz de Fora).

No entanto, algumas falhas na organização do Seminário foram apontadas pelo representante da UFJF. Elas se referiam, principalmente, ao seu formato, que não partiu da articulação dos órgãos envolvidos. O entrevistado mencionou, expressamente, a insatisfação da Polícia Federal com a formatação do evento. É importante mencionar que, em nenhuma das reuniões da Comissão de Segurança Pública, subsequentes ao Seminário, em que estive presente, houve representação da Polícia Federal.

Quando eu cheguei lá, estava na expectativa de que nós iríamos começar uma discussão sobre o que fazer, mas já estava tudo feito. Já havia um seminário pronto, com convidados de fora (dois professores de São Paulo, Leandro Piquet Carneiro e Jacó Goldberg, sendo esse cientista social e psicólogo), com uma programação definida. Já haviam organizado quem falaria e convocaram uma entrevista coletiva para a mídia de Juiz de Fora. Nessa entrevista coletiva, inclusive, eu tive que falar para eles que outras comissões da Câmara e autoridades que faltavam deveriam ser chamadas. Isso foi feito, mas o mal de origem já estava consolidado. A Polícia Federal ficou irritadíssima porque não foi chamada para articular o assunto, uma vez que todos sabem que grande parte da violência está ligada ao tráfico de drogas, que é um crime federal investigado por eles, e os mesmos só estiveram na mesa de abertura do seminário como convidados. A relação com a Prefeitura não ficou bem estabelecida, teve que ser construída depois via Secretaria de Governo, através do atual secretário Figueiroa, o que foi complicado, porque ele já estava muito sobrecarregado. Eu acho que o pecado maior foi que as propostas foram feitas por poucas pessoas. Por exemplo, a movimentação do ensino superior não foi muito convincente, pois as outras instituições, a exemplo da própria universidade, foram convidadas, mas não eram os articuladores daquilo. (Representante da Universidade Federal de Juiz de Fora).

Ao ser perguntado sobre a participação da Prefeitura no Seminário, respondeu:

É lógico que eles convidaram, mas já estava pronto. Eu nunca vi isso, porque, em geral, você faz um seminário para apontar respostas aos problemas, mas, se as pessoas principais que vão participar do seminário são convidados de fora, que não entendem nada da cidade, e as instituições-chave ligadas ao assunto são apenas plateia, é natural que esse seja um seminário manco. A articulação interinstitucional que saiu dele também não ficou muito boa, porque alguns se sentiram com certa obrigação de participar, mas outros, como a Polícia Federal, nunca apareceram. (Representante da Universidade Federal de Juiz de Fora).

Estas falhas – chamadas pelo entrevistado de vícios de origem – reforçaram a sensação percebida pelos discursos, reuniões e posturas, de que havia uma certa tensão entre o

representantes do Poder Legislativo e o Poder Executivo municipal, a sugerir uma dificuldade de atuação conjunta entre estes agentes/instituições. Os elementos indicativos desta tensão foram se fortalecendo ao longo da pesquisa, sendo que a não-participação do Poder Legislativo no I Fórum de Segurança Pública teve destaque. Tais disputas, inerentes ao campo político, se mostram características das relações de poder. “A política é uma luta em prol de ideias, mas um tipo de ideias absolutamente particular, a saber, as ideias-força, ideias que dão força ao funcionar como força de mobilização” (BOURDIEU, 2011, p. 203).

No que tange precisamente à entrevista do representante da UFJF, percebemos que esta trouxe vários elementos inéditos em relação às demais. A sensação da pesquisadora, quando da entrevista, era de que o entrevistado aparentava neutralidade institucional, demonstrando imparcialidade em relação às disputas do campo. Até a sua formação – como sociólogo – pode ter contribuído para que sentíssemos objetividade em seu discurso. Ademais, a instituição que representava (UFJF) não pode ser percebida como central nos debates sobre segurança pública. No entanto, a sensação passada através desta entrevista não se tornou regra durante nossa pesquisa de campo. A percepção de um discurso institucionalizado, centralizado na instituição representada, foi um ponto de destaque em nossa pesquisa.

Foucault, ao analisar as regras para a produção do discurso em uma determinada sociedade, afirma que estas são controladas e selecionadas por procedimentos de exclusão. A interdição visa controlar o discurso na medida em que tem por consequência a certeza de que existem coisas, em determinadas circunstâncias, que não podem ser ditas por pessoas específicas. Segundo Foucault, a política se apresenta como uma região “onde a grade é mais cerrada, onde os buracos negros se multiplicam” (FOUCAULT, 2013, p. 09). “Como se o discurso, longe de ser esse elemento transparente e neutro no qual a sexualidade se desarma e a política se pacifica, fosse um dos lugares onde elas exercem, de modo privilegiado, alguns de seus mais temíveis poderes”. (FOUCAULT, 2013, p. 09).

Segundo ele, as interdições que atingem o discurso revelam sua ligação com o desejo e o poder, na medida em que o discurso representa o poder do qual se quer apoderar. Todo discurso traz em si um vontade de verdade e, como manifestação do poder, pretende-se torná-lo verdadeiro. Assim, de acordo com o autor, essa vontade de verdade se apoia sobre um suporte institucional, exercendo pressão sobre os outros discursos.

Enfim, creio que essa vontade de verdade assim apoiada sobre um suporte e uma distribuição institucional, tende a exercer sobre os outros discursos – estou sempre

falando de nossa sociedade – uma espécie de pressão e como que um poder de coerção.” (FOUCAULT, 2013, p. 17).

O discurso institucionalizado de alguns atores entrevistados em nossa pesquisa de campo pode ser percebido à luz da teoria foucaultiana como representando não somente uma forma de controle do discurso, mas uma vontade de poder refletida pelo apoderamento do discurso verdadeiro.

As falas de alguns agentes nos permitiram reconstruir a forma como o poder executivo local – na figura do Secretário de Governo – passou a coordenar os trabalhos da comissão formada posteriormente. É importante ressaltar, como dito, que tal mobilização inicial não foi iniciativa dessa instância de poder. No entanto, na primeira reunião da Comissão a que comparecemos, no dia 10 de outubro de 2013, o Secretário de Governo foi indicado para coordená-la, e isto foi corroborado pelos outros participantes da reunião, os quais, ao concordarem com a fala do representante da UFJF, reconheceram que a falta de liderança estaria atrapalhando o prosseguimento dos trabalhos, em virtude da necessidade de articulação das demandas apresentadas. Em nenhum momento foi sugerido qualquer outro órgão para coordenar a Comissão, embora existissem representantes de outras tantas instituições presentes na reunião. Neste sentido, é o trecho da fala de um dos entrevistados:

Essas entidades, depois do seminário, viram que as demandas eram muito grandes. Então o Figueiroa – Secretário de Governo da Prefeitura – começou a articular reuniões para tentar filtrar as discussões do seminário e buscar uma alternativa para construção para o laboratório, junto com a OAB, a Câmara, a Comissão de Segurança e a Universidade.

Após esta designação oficial percebemos - inclusive pela dinâmica observada durante a segunda reunião da Comissão, ocorrida no dia 25 de outubro de 2013 –, que a Prefeitura passou a exercer liderança no tocante a esta mobilização. Parece-nos, pois que podemos apresentar duas hipóteses, que não são, necessariamente, excludentes. Primeira: os agentes reconhecem a centralidade e importância que a Prefeitura tem na articulação de tais discussões. Segunda: por outro prisma, a Prefeitura pode ter desejado se apoderar da liderança de tais discussões por reconhecer que estas devem ingressar na agenda municipal a fim de manter a governabilidade nesta esfera de poder. Isto se alinha com a construção teórica, no sentido de que o discurso sobre a ampliação da atuação do município na área da segurança pública se relaciona com o desconforto da sociedade com a tradição do imobilismo municipal. E a sociedade passa a relacionar o aumento da criminalidade com a má gestão dos problemas

locais. É então que novos formatos discursivos surgem, inclusive com a intenção de satisfazer o eleitorado.

O I Fórum de Segurança de Juiz de Fora também trouxe elementos que permitem perceber não somente a relação existente entre a criminalidade na cidade e a realização de um evento local para discussão da temática, como também a centralidade do Poder Municipal neste evento. Como mostramos, o Fórum foi realizado em 19 de setembro de 2014 e previa o envolvimento de diversas instituições, a fim de buscar propostas para o problema da criminalidade na cidade. Ao ser perguntado sobre os movimentos ocorridos recentemente – Comissão e Fórum de Segurança Pública – o Secretário de Governo afirmou que

O Fórum, para mim, foi um grande ponto de partida, porque nós dedicamos, desde antes da realização dele, cerca de sessenta horas discutindo o que seria colocado em pauta, criamos uma massa crítica interessante, com todo mundo. A Juíza da Vara da Infância, promotores e outros juízes participaram do processo; ou seja, toda a inteligência que hoje lida com questões que envolvem a segurança pública foram parte disso. Eu acho que a gente criou uma base; ainda está muito longe de chegar a ser ideal, mas já dá para vislumbrar algumas ações de curto prazo, como a necessidade da criação de um centro da infância e da adolescência e de uma segunda vara, porque a que existe está lotada. Nós temos também que rever o papel do centro social educativo, que o pessoal chama de “SERESPINHO” e a forma como está o sistema prisional. Ou seja, temos um ponto de partida e existem várias ações que podem ser realizadas em curtíssimo prazo, sendo essas tanto ações de caráter preventivo quanto de caráter repressivo (Secretário de Governo da Prefeitura Municipal).

Apesar da importância da atuação da Prefeitura para realizar o Fórum, ficou claro o envolvimento direto do empresariado local neste evento. Ao narrar como as entidades se uniram, o representante do Sindicato do Comércio de Juiz de Fora deixa claro que as mobilizações ocorreram em virtude das inquietações e reclamações provocadas pelo aumento da criminalidade em Juiz de Fora. Os encontros, além de contarem com a participação de entidades de classe, como a Associação Comercial, a CDL (Câmara dos Dirigentes Lojistas), o Sindicato de Hotéis e o Sindicato dos Panificadores, contaram com a participação da Polícia Militar. No entanto, a fala do entrevistado deixa claro que, com exceção da Polícia Militar, as outras instituições policiais não atenderam ao convite, sendo que as reuniões logo deixaram de ser marcadas.

Reunimos, começamos a conversar, e mostramos a eles a nossa preocupação. Queríamos saber o que estava acontecendo, para que eles pudessem nos dar alguma solução. Aliás, desculpa, voltando um pouquinho mais atrás, chamamos a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. A Polícia Federal e a Civil não apareceram, a Polícia Rodoviária Federal veio e a Polícia Militar também. Em uma conversa muito tranquila, a gente expôs nossas preocupações e pedimos a eles que nos dissessem o que estava sendo feito. A Polícia

Militar prontamente disse que tem feito bastantes operações, no sentido de minimizar, ou até mesmo impedir, ocorrências que gerassem essa situação que vinha incomodando ao comércio. E aí ficou acertado internamente que a cada 30, 35 ou 40 dias, nós reuniríamos o mesmo grupo e chamaríamos novamente as mesmas autoridades. Como sempre, o primeiro acontecimento foi ótimo, o segundo acontecimento foi vazio. Algumas entidades não apareceram, da Polícia Militar só apareceu uma pessoa. A gente ficou muito preocupado, mas não desanimado, não desanimado. (Representante do Sindicato do Comércio de Juiz de Fora).

A entrevista com o representante do Sindicato do Comércio deixa transparecer algumas das tensões percebidas no campo, principalmente, no ponto que enfrentamos anteriormente, e que se relaciona com a liderança e/ou centralização exercida pela Prefeitura na realização do Fórum. O trecho abaixo demonstra que a liderança do poder municipal no Fórum não foi imune a críticas, reforçando nossa hipótese de que as ações do executivo municipal podem ter sido direcionadas para a garantia da governabilidade.

Nesse tempo a gente recebe um comunicado de que a Prefeitura iria fazer um Fórum de Segurança. Eu falei, brincando: “Poxa!?! Nós começamos a chupar o pirulito e alguém veio e roubou nosso pirulito para chupar”. Porque a ideia foi aqui, a Prefeitura poderia ter nos procurado: “olha, a ideia é fazer um fórum, mobilizar mais gente, etc. e tal”, mas eles articularam tudo, marcaram a data do primeiro encontro, que não aconteceu. Anunciaram que o fórum ia ser dia tal, não aconteceu. Eu sei que na terceira vez é que o fórum de fato aconteceu. E nós fomos convidados e fomos participar. Aí você estava lá no fórum, as entidades presentes e houve alguns pronunciamentos; foi favorável. Fato é que agora, voltando, apesar do fórum ter sido um acontecimento interessante, marcante, não é suficiente para resolver o problema do município. A preocupação existe? Sim. Se você abrir o jornal, você vai ver que até hoje continuam os arrombamentos, continuam crimes de morte, assalto a mão armada, enfim, todos os tipos de violências estão no dia-a-dia da nossa cidade. (Superintendente do Sindicato do Comércio de Juiz de Fora).

Em relação ao I Fórum de Segurança Pública, os depoimentos transcritos nos permitiram mapear que tal evento não pode ser percebido como uma continuação do movimento anterior liderado pelo Poder Legislativo. Ao contrário, há elementos que indicam uma certa ruptura entre o poder executivo e o legislativo, visto que este último não participou do Fórum, não havendo qualquer referência de que tenha sido convidado.

Os discursos aqui analisados nos possibilitaram ver que o aumento da criminalidade em Juiz de Fora teve consequências, dentre as quais o desencadeamento de movimentos interinstitucionais direcionados ao debate das questões relacionadas à gestão da criminalidade e violência na cidade. Podemos perceber também uma tendência ao reconhecimento do papel central que o poder executivo municipal deve exercer nas discussões sobre a temática. Tal reconhecimento, embora também seja alvo de alguns questionamentos, também se alinha com o sentimento de alguns entrevistados de que uma liderança é essencial para o êxito das ações.

No entanto, as falas, que também apontaram a existência de lutas e enfrentamentos dentro do campo, permitiram-nos perceber como os discursos estão sujeitos a interdições e restrições, notadamente quando analisados dentro de uma concepção estrutural, relacionada à forma como esses discursos dos atores são referentes às instituições em que estão inseridos.

3.2.2. 2ª categoria: Se e/ou como os entrevistados se utilizam do discurso legal-normativo

A análise dos diversos paradigmas de segurança pública percebidos no Brasil foi importante para a compreensão histórica do processo de formação do discurso da gestão municipal da segurança pública, partindo da premissa de que visões de mundo compartilhadas influenciam a formulação de políticas públicas dentro de um determinado período. De acordo com a construção teórica apresentada, o paradigma “Segurança Nacional” foi superado pela Constituição Federal de 1988, que representava uma nova ordem constitucional mais apta a assegurar direitos e garantias individuais.

A ideia de que a Doutrina da Segurança Nacional foi ultrapassada apenas formalmente pelo diploma normativo constitucional, estaria relacionada à percepção da manutenção das estruturas autoritárias das instituições policiais, as quais, no paradigma da Segurança Pública, são atores centrais dentro do campo.

Sobre a centralidade das instituições policiais dentro de uma nova ordem normativa constitucional, é relevante destacar que a perspectiva da Segurança Pública – ao diferenciar os papéis destinados às instituições policiais e às forças armadas – elenca, no art. 144 da Constituição Federal, que a segurança pública deverá ser prestada pelos órgãos policiais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares). Neste contexto, da centralidade das instituições policiais - conforme o artigo 144 da Constituição Federal - decorre a centralidade da gestão da segurança pública pelos estados membros.

No entanto, a construção de uma nova perspectiva no contexto brasileiro – denominada Segurança Cidadã – é percebida como decorrência da intensificação do processo de redemocratização da sociedade e consolidação das diretrizes da Constituição Federal, a fim de viabilizar mecanismos para a materialização dos dizeres previstos no *caput* do art. 144 da CF, que afirma ser a Segurança Pública não somente dever do Estado, mas direito e responsabilidade de todos. Ganha destaque o papel conferido aos municípios e aos cidadãos na implementação das políticas de segurança, uma vez que “a gestão local da segurança permite a aproximação dos cidadãos das políticas implementadas, empoderando-os para uma

maior atuação no tema e conferindo maior legitimidade às ações”. (FREIRE, 2009, p. 53). No contexto normativo brasileiro, percebemos que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – é apontado como um instrumento normativo-legal que reflete, ao menos no plano da retórica, esta nova concepção de segurança pública.

Tendo como referência o material teórico apresentado, analisamos as falas dos atores na tentativa de perceber se/e/ou como eles reproduzem o discurso legal. A ideia apresentada por Foucault (2005) de que as regras do direito – enquanto mecanismos de saber-poder – produzem discursos verdadeiros norteou nossa proposta. Assim, esta categoria de análise visa perceber se e/ou como os agentes se utilizam do discurso legal normativo, buscando compreender as visões dos entrevistados sobre as políticas de segurança no Brasil, dentro dos paradigmas apresentados.

Alguns mostram perceber a permanência de um padrão autoritário nas políticas de segurança pública, a fortalecer, inclusive, o discurso repressivo. Ao ser perguntado sobre a institucionalização de um padrão repressor nas políticas de segurança pública, um deles afirma:

O Brasil não acabou com a ditadura, o Brasil ainda convive com algumas ditaduras, ou melhor, com a formulação política de algumas ditaduras. As pessoas que querem mais polícia, que querem mais repressão, que querem mais violência para combater a violência, não têm noção de que em uma democracia, em um Estado Democrático de Direito, o enfrentamento da violência é outro. (Jornalista)

É semelhante o posicionamento do vereador Presidente da Comissão de Segurança da Câmara:

A formação da nossa polícia é militar é muito associada ao estado da ditadura. É colocada como força auxiliar, mas tem um sentimento militarizado, o que eu acho que faz muito mal à polícia também. É uma outra discussão que tem que ser feita, o porquê da necessidade das nossas polícias serem militarizadas, por que elas não podem ser desmilitarizadas? Qual o motivo da polícia pensar tão corporativamente?

(...) O policial sai à rua preparado para uma guerra, não é? Pode até ter uma arma na cintura, mas ele tem que esquecer que tem uma arma na cintura. Ele tem que ser preparado com uma visão de promotor da cidadania, que é o que ele é, como eram e como devem ser todos os agentes públicos: motores da cidadania naquilo que a gente pode entender como o conceito mais bem acabado. Que é o de valorizar pessoas, não de reprimir, não de humilhar, não de maltratar, mesmo que seja até aquele delinquente, porque se não, parodiando o Profeta Gentileza, violência gera violência, não tem jeito. (Vereador 01).

Os dois trechos acima transcritos ladeiam a ideia apresentada na construção teórica de que a nova ordem constitucional teria rompido apenas formalmente com a Doutrina da

Segurança Nacional. A manutenção das estruturas autoritárias das instituições policiais – que são atores centrais no campo – é percebida como um obstáculo à efetivação de um novo paradigma de segurança pública. É neste sentido a percepção de Carvalho e Silva (2011) de que o processo de democratização do Estado em pouco conseguiu modificar o Estado fundado na lógica da criminalização, em virtude da permanência de traços autoritários, resistentes às mudanças.

Acreditamos que a maneira como a instituição policial percebe este ponto do debate deva ser diferente. No entanto, em virtude do padrão escolhido para realizar as entrevistas (entrevistas não estruturadas) esse preciso aspecto não apareceu nas falas dos dois oficiais da Polícia Militar entrevistados. No entanto, uma fala de um dos representantes da instituição policial a defendeu, criticando o olhar que a academia tem para as discussões.

A universidade é muito fechada para isso, tem uma visão ainda muito bélica desse sistema todo, uma visão ideológica, muitas vezes a academia está ancorada lá no passado, na época da ditadura e não consegue sair de lá. Não consegue romper isto e ter um olhar diferente para tudo, para esta articulação, para a formação de policiais, para tirar os cursos de dentro das universidades e colocar lá na favela, lá no aglomerado, na comunidade; para fazer um trabalho conjunto com polícia, com município. Então é aquilo que te falei dos atores, tem que haver uma articulação produtiva e propínqua desses atores para a gente ter algum resultado efetivo. (Tenente-Coronel da Polícia Militar).

A menção expressa a trechos do art. 144 da Constituição Federal foi recorrente. Apesar desta coincidência, percebemos que cada agente utilizou o texto legal dentro de um âmbito destinado a explicar e/ou justificar pontos diversos de suas argumentações. Em alguns momentos, refletiram uma tendência de explicação e reforço da importância e centralidade que as instituições policiais e, conseqüentemente, os estados-membros, possuem no campo da segurança pública; em outros, tais trechos foram utilizados para justificar e/ou questionar a imobilidade do Município; por fim, percebemos que o texto legal também foi usado para delimitar as funções da Guarda Municipal.

As passagens abaixo destacadas sugerem diferentes formas de perceber o problema da delimitação constitucional na temática da segurança pública. As falas dos representantes das instituições policiais são no sentido de que o texto constitucional limitaria a participação do Município e que a responsabilidade das ações seria prioritariamente dos estados-membros. Apresentam um discurso mais legalista, mostrando que a responsabilidade pela inação do ente municipal seria da própria Constituição Federal, ao dispor que a Segurança Pública deve ser prestada prioritariamente pelos órgãos policiais. Esta percepção pode reforçar o discurso da

centralidade que os estados-membros – através das instituições policiais – receberam no paradigma denominado “Segurança Pública”, pós-Constituição Federal de 1988.

É um ponto bem interessante essa questão da competência da Segurança Pública entre os entes federados. A Constituição Federal, no seu artigo 144, no *caput*, que é o artigo que hoje todos os órgãos de segurança pública, independente de onde estejam, seja no plano federal, estadual ou municipal, têm como lema e como uma diretriz. Ele fala o seguinte: que a Segurança Pública é dever do Estado, mas é direito e responsabilidade de todos. Entende-se que a Segurança pública tenha que ser operada principalmente pela polícia ostensiva, que é a Polícia Militar, e pela polícia judiciária, que é a Polícia Civil, nos Estados. Então isso é uma grande celeuma na questão da Segurança Pública, porque de certa forma isso exige um pouco o município de sua responsabilidade legal no que tange à Segurança Pública. (Tenente-Coronel da Polícia Militar).

Acho que qualquer que seja o município, pela Constituição ele não está diretamente envolvido na segurança pública, mas acho que a pessoa fica diretamente envolvida a partir do momento em que percebe que o município também tem que trabalhar em prol dos cidadãos que moram nele. (Delegado de Polícia Civil).

Um dos vereadores entrevistados, embora afirme que, constitucionalmente, a segurança pública é atribuição do estado-membro, indica uma omissão programada do poder municipal quanto a isto. A fala deste entrevistado reflete alguns pontos da revisão bibliográfica, principalmente no sentido de que alguns gestores municipais, por se sentirem resguardados pelo discurso do engessamento constitucional, podem deixar de institucionalizar demandas relacionadas à segurança pública. Haveria, por parte dos gestores municipais, um distanciamento dos problemas relacionados à criminalidade, com receio de que isso possa atrapalhar no processo de aceitação eleitoral.

Neste sentido, o complexo campo da violência levaria o poder municipal a se esquivar do tema e transferir o ônus aos governos estaduais, amparando-se na letra constitucional e no formalismo da separação entre município, estado e União. (GUINDANI, SOARES, 2005).

Nós estamos aqui no âmbito do poder público municipal. Constitucionalmente, segurança é obrigação do estado e da prefeitura. Não só a atual administração, mas sobretudo as anteriores, se esquivaram bastante deste tema. Eu até entendo: o prefeito não quer trazer para a sua agenda um tema sob o qual ele vai ter pouco controle. Não é ele que nomeia o chefe da polícia; ele não tem recursos senão aqueles que aplica na Guarda Municipal, que é uma instituição muito nova e com limitações muito sérias, lógico; mas que foi criada para cuidar do patrimônio público. Então eu entendo o porquê da administração municipal se esquivar deste tema. Mas o vereador não tem como fazê-lo, porque ele está ali, em uma convivência permanente, direta, com o cidadão, com as comunidades, e isso bate à nossa porta a todo o momento. As pessoas nos pedem a reabertura do posto policial, por exemplo. (Vereador 01)

O texto constitucional também é mencionado pelo representante da Prefeitura. No entanto, sua fala é no sentido de que deve haver uma absorção destas demandas pelo Município, em virtude das lacunas deixadas pelo estado-membro e pela União. Assim, a omissão dos outros poderes é apontada para justificar o motivo da atuação do Município.

O contexto em que a entrevista foi realizada pode auxiliar em sua compreensão. Estávamos no início de 2015, sendo que Juiz de Fora tinha realizado o I Fórum de Segurança Pública, tendo a Prefeitura assumido uma postura central nesta iniciativa. Estava claro que o Município, de alguma forma, participava das discussões sobre a temática, embora sempre demonstrasse receio em trazer essa atribuição para si. Ao que tudo indica, em Juiz de Fora, a omissão poderia trazer piores consequências políticas do que a ação.

Constitucionalmente, a segurança pública não é responsabilidade do município, porém, essa é uma demanda presente. Eu acho que cada vez mais o município deve absorver demandas relacionadas à segurança pública, pela lacuna que é deixada tanto pelo estado quanto pela União. (Secretário de Governo da Prefeitura Municipal).

Os trechos acima nos mostram que o conteúdo dos textos legais pode ser instrumentalizado para criar discursos verdadeiros. Percebemos que os entrevistados defendiam seus pontos de vista, bem como interesses das instituições que representavam, através de interpretações distintas do artigo 144 da Constituição Federal.

Vários entrevistados corroboram o discurso de que a segurança pública não é dever exclusivo do Estado. Em vários trechos, percebemos que os agentes confirmam o conteúdo do art. 144 da Constituição Federal de que a “segurança pública é responsabilidade de todos”. Surgiram, no material empírico, as percepções da importância da participação da sociedade civil, dentro de uma concepção mais sistêmica da segurança pública. Apesar do reconhecimento desta importância, constatamos que faltam instrumentos em âmbito local para efetivar esta participação. No entanto, nota-se um nível de conscientização em relação à necessidade de viabilizar esta participação, embora poucos tenham apontado de qual forma esta participação poderia se efetivar. Paradoxalmente, também surgiram em algumas falas o desinteresse da sociedade civil em participar efetivamente destes debates, ponto este que pode evidenciar uma ausência de politização. Neste ponto, surgiu em nós uma certa dúvida sobre a naturalidade das afirmações. Questionamo-nos se as falas refletiam efetivamente uma conscientização da necessidade da participação da sociedade civil ou se tais menções eram apenas reflexos da reprodução do teor do art. 144 da Constituição Federal.

A gestora do Centro de Prevenção à Criminalidade, ao ser perguntada se a segurança pública é um problema do município, responde: “É um problema de todos, da esfera pública e da esfera privada. Do Município, do estado e do governo, ou seja, do país”. (Gestora da CPC). Ao responder à mesma pergunta, um dos vereadores entrevistados afirma:

Sim. Porque é da União. É do estado. É do Município, também. É da iniciativa privada. A gente percebe também que muitas instituições privadas pensam assim. Tem projetos sociais que eles desenvolvem. Então isso é uma preocupação que é de todo mundo. Não se pode ficar transferindo responsabilidade, ela é nossa. Se a União se omite, então pensemos o que o Município pode fazer. Eu vi uma propaganda institucional da cidade de Ubá: eram cento e poucos jovens eram atendidos na dança, na capoeira; pois aqui em Juiz de Fora temos um programa chamado “Gente em primeiro lugar”. É um programa que atende. Mas isto precisa ser mais alargado. Ficar restrito a um ou dois dias da semana ainda é pouco. (Vereador 02).

Ao falar sobre a articulação do empresariado para realizar o I Fórum de Segurança de Juiz de Fora, o Secretário de Governo afirmou:

Eu acho, no caso específico do empresariado, que foi uma questão episódica, porque houve o falecimento de um empresário que era referência, eles se assustaram e compareceram ao fórum. Enquanto a violência estava na periferia, na briga entre gangues nos locais onde há maior tráfico de drogas, eles (os empresários) viviam nos condomínios fechados. Foi só quando a violência veio para o centro da cidade que eles viram que sua vida estava em risco, mas ainda assim eu acho uma manifestação legítima. A partir daí, eles passaram a se comprometer e perceber que a violência não é pontual e ocorre em locais definidos. O fórum, para mim, foi um grande ponto de partida, porque nós dedicamos, desde antes da realização dele, cerca de sessenta horas discutindo o que seria colocado em pauta, criamos uma massa crítica interessante com todo mundo. (Secretário de Governo Prefeitura Municipal).

O entrevistado fez menção a um crime de grande repercussão na cidade. O assassinato, em 27 de janeiro de 2014, do Presidente da Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL) de Juiz de Fora foi amplamente divulgado pela imprensa. A vítima, de 63 anos, era casada e pai de três filhos, sendo pessoa conhecida na cidade por já ter presidido, inclusive, o Lions Clube de Juiz de Fora. “Juiz de Fora perde uma grande personalidade e a CDL/JF perde grande parte de um alicerce construído com muito empenho por anos”, foram os dizeres da nota emitida pela Câmara dos Dirigentes Lojistas. Segundo o vice-presidente da CDL, Marcos Tadeu, “infelizmente fomos pegos de surpresa nesta segunda-feira com a notícia da morte do nosso presidente. Estamos agora passando por um processo investigativo que não nos compete. Esperamos que a justiça seja feita e que tudo se resolva o mais breve possível.” Em meio a um contexto de grande comoção social, o Prefeito de Juiz de Fora decretou luto oficial de três dias e divulgou a seguinte nota:

Foi com extremo pesar que recebi a notícia da morte de Vandir Domingos da Silva, empresário e presidente da Câmara de Dirigentes Lojistas de Juiz de Fora, que sempre foi muito atuante em defesa do comércio varejista. Juiz de Fora perde uma liderança importante e que sempre se destacou na luta por uma cidade mais justa e desenvolvida. Deixo aqui não somente meu lamento, mas minha solidariedade aos familiares e amigos neste momento tão difícil¹³.

Foi possível perceber a relação não somente deste crime, como também do aumento da violência na área central da cidade, com as mobilizações que ensejaram a realização do I Fórum de Segurança Pública de Juiz de Fora, do qual participaram algumas instituições representativas do empresariado local. Neste sentido, a fala do representante do Sindicato do Comércio auxiliou na compreensão do processo ocorrido na cidade, inclusive por trazer a informação de que este evento foi financiado por algumas das entidades envolvidas.

Ao ser perguntado sobre a participação do Sindicato do Comércio e de outras entidades na realização do Fórum, o entrevistado afirma:

Então vamos lá. Eu vou começar contando a você o que aconteceu até a realização do fórum. A gente, preocupado com a questão da segurança na cidade, recebia muitas ligações de empresas reclamando por arrombamentos, por assalto a mão armada. A partir destas reclamações o Sindcomércio ficou incomodado e provocou uma reunião aqui na nossa casa, com entidades de classe, como a Associação Comercial, a CDL (Câmara dos Dirigentes Lojistas), o Sindicato de Hotéis, o Sindicato dos Panificadores, que estão diretamente envolvidos com essas empresas que existem dentro do município. É o comércio. Só não chamamos aqui os representantes das indústrias, mas tudo aquilo que era comércio, de bens e serviços, a gente convidou. E naquele mesmo instante convidamos duas autoridades da Polícia Militar: o comando do 2º Batalhão e o do 27º Batalhão. Reunimo-nos, começamos a conversar, e mostramos a eles a nossa preocupação. Queríamos saber o que estava acontecendo e se eles poderiam nos dar alguma solução. (Sindicato do Comércio de Juiz de Fora/MG).

Ao responder a pergunta: “Vocês financiaram esse Fórum?”, o entrevistado respondeu: “Cada um ajudou. Foi pedida a cada instituição uma ajuda financeira. Por que, trouxe alguém de fora? Não, não é que trouxe alguém de fora, mas era para o lanche de que precisávamos para fazer essa mobilização.” (Sindicato do Comércio, Juiz de Fora/MG).

Portanto, o empresariado local se mobilizou em prol da segurança pública motivado por interesses de suas categorias. Assim, não há como identificar que suas ações foram decorrência da efetiva assimilação da noção de Segurança Pública Cidadã, bem como do reconhecimento da importância da integração entre entes estatais e sociedade civil, como

¹³ Disponível em: <<http://www.midiamineira.com/2014/01/presidente-do-cdl-de-juiz-de-fora-e.html>>

premissa para a efetivação das políticas de segurança. Na percepção de Freire (2009), enquanto no paradigma da Segurança Pública a descentralização alcança apenas o nível estadual, com a Segurança Cidadã é dada nova ênfase à gestão local da segurança, e a atuação e a participação social se tornam fundamentais para a aplicação desse conceito. Segundo a autora, dentro desta perspectiva, a participação passa a ser percebida como uma mudança cultural.

Pela abordagem das experiências de Bogotá, percebemos que a participação da sociedade é apontada como um dos motivos do êxito da política de segurança pública. Superar a neutralidade passiva da população é essencial para a construção de uma cultura cidadã, além do fortalecimento das sensações de segurança, credibilidade e confiabilidade nas autoridades.

O reconhecimento da importância da integração e participação da sociedade civil para êxito das ações de segurança pública em âmbito local aparece na fala do Secretário de Governo:

O que eu acho, e o que a gente tem tentado fazer no exercício, aqui em Juiz de Fora, é que a gente não pode perder de vista duas premissas básicas: uma é a da integração em todos os níveis, pois só vamos obter eficiência, eficácia, efetividade e executividade nas ações de segurança pública se elas forem, em primeiro lugar, integradas; integradas em todos os níveis, com a polícia militar e com a polícia civil, com as forças vivas da sociedade, com os empresários, com os conselhos de direito, com a OAB, com a UFJF, que tem inteligência em torno disso e pode criar uma massa crítica em torno da questão da segurança. Há uma proposta muito interessante que é a de criar um observatório, para que a gente possa ter um diagnóstico preciso da violência no município de Juiz de Fora. Sem isso, ao falar de segurança pública, estaremos dando tiros no escuro. Então a primeira premissa é a da integração: tem que haver integração com a sociedade civil, com as forças vivas da nossa sociedade, com as outras instâncias, com os órgãos de segurança e de recurso, poderes constituídos; não dá pra conversar sobre segurança pública sem conversar com o judiciário, com o legislativo, pois é de lá que emanam as leis. (Secretário de Governo, Prefeitura Municipal).

Apesar do reconhecimento expresso pelo trecho acima, percebemos que Juiz de Fora não possui Conselho Municipal de Segurança Pública em funcionamento, embora exista lei local que determinou, em 2000, a criação do “Conselho de Segurança Municipal” (Lei 9879 de 17 de outubro de 2000). Ainda que não tenha sido possível identificar os reais motivos da não instalação deste Conselho, percebemos, com reservas, a ausência, em âmbito local, de instâncias participativas que permitam a discussão popular das temáticas relacionadas à criminalidade e, conseqüentemente, das políticas de segurança na cidade. A construção teórica nos indicou a importância da criação de mecanismos que reforcem a participação da sociedade nas políticas de segurança, sendo que tais instrumentos – por se relacionarem com o

discurso da comunidade e da cidadania – podem ser percebidos como importantes para a legitimidade das decisões neste campo de atuação.

O representante do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora, ao apresentar suas impressões sobre as causas do aumento da violência na cidade, sinaliza pontos importantes sobre a efetiva participação da população. Embora narre experiências percebidas em conselhos municipais de outras áreas, aponta para o fato de que o poder público municipal dificulta a participação da população nas discussões. Porém, tal afirmação se contrapõe ao reconhecimento que o Secretário de Governo faz da importância da efetivação de mecanismos de participação popular, assim evidenciando tensões e disputas no campo.

Eu acho que boa parte do problema tem sido causada pela omissão da sociedade civil em relação a isso, e da exclusão da população nas discussões por parte do poder público. Então, além da população civil não buscar participar, o poder público não está fazendo questão disto, e está inclusive dificultando essa participação. Você pode ver que as nossas brigas, em todos os conselhos municipais, são sobre os direitos sociais que circundam as causas da violência. O CDDH participa do Conselho Municipal da Juventude, do Conselho Municipal da Segurança Alimentar, Conselho Municipal de Políticas Integradas sobre Drogas, do Conselho Municipal de Habitação, do Conselho Municipal de Políticas Urbanas, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal de Valorização da População Negra, Conselho Municipal da Mulher, etc. De alguns deles fomos fundadores, ajudamos a criar. Mas hoje a gente vê que nossa briga é muito primária. Brigamos para que as reuniões sejam à noite, porque a maioria desses conselhos as fazem de manhã ou à tarde. Como vamos trazer o trabalhador para discutir a questão das drogas, da saúde, da adolescência, se o poder público faz as audiências públicas, as reuniões dos conselhos municipais e dos fóruns, em ambientes e horários restritos? (Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora).

Paradoxalmente, o representante do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora critica a própria sociedade civil em virtude de sua apatia no que tange às discussões sobre políticas públicas na cidade. O reforço a esta crítica pode ser percebido no trecho abaixo, em que o entrevistado fala sobre a pertinência da criação de um Conselho Municipal de Segurança Pública.

Por outro lado, temos que ver que não é só criar o órgão. A prova disso são os conselhos municipais, dos quais eu participo. A criação de um organismo não significa muita coisa, ele pode ser estéril e esterilizante. Estéril, porque não vai gerar efeitos; e esterilizante, porque quando não existe a iniciativa, existem pelo menos pessoas que tentam tomar iniciativas paralelas. Ao criar uma iniciativa, seja um conselho municipal ou uma secretaria, para tratar da segurança pública, você acaba terceirizando esse órgão, que às vezes é estéril, a uma atribuição da sociedade civil. A sociedade civil, na minha opinião, está muito apática. Se houvesse uma real participação do povo nesse órgão que viesse a ser criado, e um pensamento coletivo de gestão partidária, de gestão estadual e federal, não seria uma solução, mas talvez um caminho, novas portas. (Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora).

As passagens ajudam a perceber que os conselhos municipais necessitam da atuação de indivíduos civicamente conscientes, sendo esta a condição básica para efetivar a lógica da governança através da população. A otimização dos conselhos municipais enquanto forma efetiva e independente de participação popular relaciona-se diretamente com o vigor de uma cultura cidadã. A ausência de indivíduos efetivamente imbuídos do espírito cívico pode ocasionar o que denominamos “instrumentalização política dos conselhos”, em que tais estruturas de participação popular podem funcionar como estratégias para legitimar as escolhas dos gestores municipais, que então passam a contar expressamente com a concordância popular. O trecho abaixo retrata esta noção.

Às vezes, nem mesmo a Academia é convidada a participar, às vezes a sociedade civil e a academia ficam à parte da discussão, às vezes os projetos já estão até prontos, com o seu viés político muito bem sedimentado. Então a gente é chamado apenas para aderir a isso, subordinando-se a cláusulas muito bem definidas. Como a gente quer realmente ajudar, a gente tenta entrar para disputar esses espaços e ajudar a desenvolver projetos que venham trazer uma outra perspectiva. (Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora).

Por fim, o discurso de que a Constituição Federal de 1988 limitou a atribuição da Guarda Municipal foi utilizado em vários momentos e por agentes de diversas instituições. O desconforto em relação à possível usurpação de funções por parte das Guardas Municipais passa a ser justificado pelo caráter impositivo do texto constitucional. Recorrentemente, essas falas mostravam inquietação sobre a possibilidade da Guarda Municipal concorrer com as atribuições da Polícia Militar. Representantes de algumas instituições, dentre as quais a própria Guarda Municipal, revelaram estarem preocupados com as atuações desta, notadamente em virtude de eventuais confrontos com as competências da Polícia Militar. Vários entrevistados defenderam que as ações da Guarda Municipal devam se limitar àquelas que objetivem a proteção dos bens, serviços e instalações do município. Há, portanto, uma preeminência do discurso de que a Guarda Municipal deve atuar somente em ações preventivas, deixando a cargo das polícias militares o patrulhamento ostensivo/repressivo. Os trechos a seguir esclareceram este pensamento:

A Constituição da República de 88 também trouxe a figura da Guarda Municipal, mas a Guarda Municipal é destinada a tomar conta do patrimônio público municipal, essa é a destinação legal da Guarda Municipal. **Ela não tem poder de polícia, pois foi criada com esse viés de realmente estar presente nas instalações e logradouros públicos do município** (g.n). Praças, igrejas, monumentos históricos, essa é a destinação primeira da Guarda Municipal. Mas o nosso entendimento é

interessante, Letícia, porque hoje segurança pública está tão em voga, é um assunto tão discutido, tão debatido no Brasil, que a temática, por si só, já gera algumas distorções até no campo legal. Deixa eu me fazer entender. **A Guarda Municipal, por exemplo, em razão dessa carência, dessa necessidade de segurança, muitas vezes passa a fazer o serviço de polícia ostensiva (g.n).** A Polícia Militar, embora se controle muito para não entrar na área de outras instituições, acaba por entrar, e as outras instituições fazem o mesmo, isso é muito comum. Então, realmente, a questão da segurança pública no Brasil, se tratada legalmente, tem algumas questões que precisam ser dirimidas. (Tenente-Coronel da Polícia Militar).

Ao ser perguntado se a Guarda Municipal poderia auxiliar nas ações da Polícia Militar, o entrevistado respondeu:

A Guarda Municipal preenche uma lacuna muito importante, porque o município se sentia compelido a ter uma força para gerar proteção, e nós sabemos que a polícia militar não podia ser sobrecarregada com todas essas funções, pois já tem uma carga muito grande. Há uma população inteira, diversas ocorrências a serem atendidas diariamente, de forma que, podendo, os municípios devem estar sendo parceiros - mas exclusivamente naquilo que é de sua competência. **Não pode haver confusão e querer que a Guarda Municipal faça papel de polícia militar, mas naquilo que é competência do município e em que ela possa contribuir, eu acho extremamente interessante que o município possa compartilhar alguns locais e algumas situações (g.n).** (Representante da Guarda Municipal de Juiz de Fora).

Um fragmento da entrevista do Secretário de Governo evidencia alguns pontos de tensão que o debate sobre a Guarda Municipal ocasiona em Juiz de Fora:

Vários municípios têm suas Guardas Municipais, principalmente as cidades grandes, e elas têm a função de zelar pelos patrimônios municipais: essa é a função descrita na Constituição. **A Guarda Municipal não concorre com a Polícia Militar, pois elas têm funções muito diferenciadas, embora, por pressões sociais, a Guarda Municipal queira complementar, suplementar e apoiar as atividades da Polícia Militar. (g.n).** Isso é uma questão de concepção, mas eu fui contra a criação da Guarda Municipal e hoje isso é um caminho sem volta, ela já existe e não vai deixar de existir. Ainda assim, sou contra a utilização de armas letais pela Guarda, e lutei por isto, quando presidente da comissão de revisão da lei orgânica do município. Na lei, um dos artigos tratava das disposições transitórias, e houve um debate muito severo sobre o armamento a ser utilizado pela Guarda – se seria letal ou não. No meu conceito de polícia, a ideia é de polícia comunitária, como a polícia japonesa, que tem que trabalhar muito na ação educativa, preventiva; mas eu não posso dizer que esse é o pensamento que prevalece na administração pública, por isso eu falei como cidadão e agente público que percebe a cidade. Portanto, eu vejo a Guarda Municipal com alguma reserva, mas uma vez que ela já está estruturada, tem que haver condições de trabalho, pois há vidas em jogo e, além disso, o trabalho deve ser feito com dignidade e ser bem remunerado. **Apesar de tudo, eu não concordo que a Guarda Municipal concorra com a Polícia Militar, absorvendo funções da mesma. (g.n)** (Secretário de Governo da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora).

Os três trechos acima mostram claramente que prevalece no campo o discurso – fruto da interpretação do art. 144, §8º da CF – de que as Guardas Municipais não podem ter ações que assumam e/ou concorram com as atribuições das instituições policiais. Em todos os casos, os argumentos utilizados são de ordem legal, fato este que evidencia o poder do direito de criar discursos verdadeiros, criar um elemento interno de legitimidade e apagar a dimensão das lutas subjacentes. (FOUCAULT, 2005; CHAVES, 2010).

Pelo que pudemos observar, a Guarda Municipal não aparece, ao menos por ora, como um ator de maior destaque nas discussões sobre a segurança pública em Juiz de Fora. A pouca importância a ela conferida na cidade aparece na contramão do padrão escolhido pelas prefeituras que assumiram uma postura mais incisiva para a segurança pública, as quais, segundo Sento-Sé e Fernandes (2005), optam por fazer da Guarda Municipal um elemento estratégico em suas iniciativas.

Com o cuidado de respeitar as atribuições constitucionalmente definidas para as guardas, tais prefeituras têm buscado soluções criativas, mediante treinamento, articulação com as polícias estaduais, valorização profissional e uma série de programas de integração das guardas com as comunidades, de forma que se está firmando o reconhecimento do papel que elas podem vir a ter em políticas locais de segurança. (SENTO-SÉ e FERNANDES, 2005).

A Guarda Municipal de Juiz de Fora está vinculada à Secretaria Municipal de Administração. Desde sua criação, através da Lei 11206 de 13 de setembro de 2006, foi realizado apenas um concurso público destinado à ocupação de seus cargos. Desde 2008, quando a corporação começou a funcionar, 35 dentre os 150 funcionários concursados deixaram a instituição. Com 115 servidores, a Guarda Municipal se encontra abaixo do limite estipulado pelo art. 7º da Lei nº 13022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais), que prevê um efetivo, em cidades acima de 500 mil habitantes¹⁴, não inferior a 150 e nem superior a 500 servidores. Em 17 de setembro de 2014, o jornal “Tribuna de Minas” veiculou notícia que denunciava a falta de condições da Guarda Municipal de Juiz de Fora. Segundo a reportagem, a instituição

...está desaparelhada, tendo o desafio diário de atuar sem equipamentos mínimos. Uma das armas do grupo, o spray de pimenta, teve a validade do último lote vencida em junho deste ano e ainda não foi substituída. Além disso, as equipes estão

¹⁴ Segundo informações do IBGE, a população estimada de Juiz de Fora no ano de 2014 é de 550.710 habitantes.

trabalhando sem rádio desde março, sem um dos instrumentos mais importantes para garantir comunicação rápida em situações de emergência e risco. Outro problema diz respeito à frota de veículos. Pelo menos duas das seis motos estão sucateadas e paradas na sede da instituição (...). Além disso, as três viaturas que serviam aos guardas até a semana passada eram descaracterizadas, o que dificultava o reconhecimento, por terceiros, de algum tipo de autoridade. Com a devolução dos carros para a empresa que alugava os veículos, já que ela perdeu recentemente a licitação, as novas viaturas temporariamente disponibilizadas não possuem giroflex. Até os coletes balísticos, que se configuram como equipamento individual de proteção (EPI), são compartilhados.¹⁵

Durante nossa pesquisa de campo percebemos que a Guarda Municipal foi pouco citada nas reuniões, bem como no Fórum que participamos. Aparentemente, há uma certa ressalva em relação à instituição, talvez devido ao fato dela ter sido criada demagogicamente por um ex-prefeito. O histórico político de sua criação aparece como um ponto de desconforto. Não era a finalidade de nossa pesquisa compreender o motivo da fragilidade institucional da Guarda Municipal, porém percebemos que, em Juiz de Fora, ela contava com pouco reconhecimento no campo da segurança pública.

Um dos pontos de crítica à sua atuação é a pouca efetividade de suas ações. Ao ser perguntado sobre o papel efetivo da instituição em Juiz de Fora, um entrevistado disse:

Eu gostaria, por exemplo, **que a Guarda Municipal tivesse uma utilização maior nas escolas (g.n)**. Ela poderia ter um viés de guarda escolar. Aí nós temos que estudar também os modelos que estão sendo adotados, pois há hoje uma nova legislação federal. **Eu estou, inclusive, tentando trazer toda essa discussão para a comissão, porque de fato a gente não pode permitir que esta Guarda Municipal continue sendo um grupo sem efetividade (g.n)**, quer dizer, um grupo de servidores públicos que não tem uma ação efetiva, e do qual a gente diga que faz a diferença e que seja reconhecida pelo cidadão. Então a violência escolar é um tema que eu tenho discutido bastante, tem até uma iniciativa de lei que sugere, que determina, a criação de uma área de segurança no entorno das escolas, e eu não tenho a menor dúvida que a utilização da Guarda Municipal seria muito interessante. Há também uma discussão a respeito do tipo de equipamento que ela deva utilizar, inclusive com a possibilidade da utilização de armas de fogo. Isto parece que agora tem o amparo de uma lei federal; há essa possibilidade. Então eu acho que esta discussão, relativa à Guarda Municipal, a gente tem que aprofundar, e eu estou muito disposto a fazer isto. (Vereador 01).

A crítica feita pelo entrevistado às Guardas Municipais não é deslocada do contexto brasileiro e pode ser percebida em nossa construção teórica. Soares (2005) fala da ausência de uma política que invista as Guardas como protagonistas da segurança municipal e lhes determine, além de uma identidade institucional, um conjunto de metas claras e publicamente reconhecidas.

¹⁵ Disponível em: <http://www.tribunademinas.com.br/guarda-municipal-desaparelhada/>. Acesso em: 17.jul.2015.

Ainda em relação ao trecho acima, a lei a que o vereador fez referência é o Estatuto das Guardas Municipais que, como apresentado na construção teórica, caminhou no sentido de fortalecer a autonomia, a valorização e a responsabilidade de todas elas. O debate sobre a autorização do porte de armas aos servidores da instituição também é objeto de polêmica. Apesar da legislação federal autorizar, o município de Juiz de Fora não permite que os servidores da instituição utilizem armas de fogo.

No dia 14 de julho de 2015, foi sancionado pelo Prefeito Municipal o Projeto de Lei nº 4173/2015 – de autoria do Poder Executivo – que autoriza o uso de armas e equipamentos não letais, tais como gás lacrimogêneo, bala de borracha, bastão de choque, canhão de água, spray de pimenta e armas de onda T (tasers), pelos membros da Guarda Municipal de Juiz de Fora durante o exercício de suas funções. Esta lei pode ser percebida como um fortalecimento da instituição na cidade. Paradoxalmente, um projeto de lei com conteúdo semelhante havia sido vetado pelo Prefeito em março de 2015, com o argumento de que a medida teria grande impacto financeiro no orçamento do Município.¹⁶

Apesar destes conflitos, percebemos que o Comandante da Guarda Municipal apresenta relatos mais otimistas sobre a importância da instituição para o êxito das políticas de segurança pública. Sua percepção se alinha com o caminho apontado por Soares (2005) para quem uma agenda municipal sobre a segurança pública deve, além de valorizar o viés preventivo, valorizar as Guardas Municipais, as quais, segundo o autor, não estão imunes a críticas dentro do padrão organizacional atualmente percebido no Brasil.

Por parte dos municípios a gente percebe o interesse em ter suas Guardas Municipais, mas há de se considerar também que o município já tem uma carga muito grande; ele precisa fazer investimentos, como na área de saúde, educação, iluminação pública, etc., e muitas vezes o município deixa de investir nas instituições exatamente por questões de falta de recursos. Então, se você for verificar, boa parte das Guardas estão concentradas nas regiões sul e sudeste, onde o município tem maior capacidade de investir. A gente tem, aqui em Minas, por exemplo, a Guarda de Contagem, com quase 500 servidores e uma frota de quase 50 veículos; Betim também tem uma Guarda Municipal muito grande e bem estruturada, mas isso sempre vai estar ligado à capacidade do município de fazer investimentos. Aqui perto de nós, em Volta Redonda, existe uma estrutura de segurança muito bem montada, e é a Guarda Municipal que executa as atividades que são de sua competência; ela não está entrando na esfera de nenhuma outra instituição. Tudo isso está muito ligado ao poder de investir do município, mas hoje, com certeza, o município valoriza a questão da segurança, porque entre os itens de qualidade de vida é o que está sendo mais solicitado. (Guarda Municipal de Juiz de Fora)

¹⁶Disponível em: <http://www.tribunademinas.com.br/camara-mantem-veto-de-bruno/>. Acesso em 04.jun.2015.

Por fim, a perspectiva da prevenção parece ter sido assumida pela Guarda Municipal de Juiz de Fora. Este parece ser um passo importante para que a instituição se fortaleça livre das tensões sobre eventual concorrência de atribuições com os órgãos policiais, notadamente a Polícia Militar. No fragmento abaixo, o Comandante da Guarda Municipal narra o processo que culminou na obtenção de verba da Secretaria Nacional de Segurança Pública para financiamento de projeto voltado à prevenção de violência escolar.

Nós, da Guarda Municipal, montamos no ano passado, um projeto sobre prevenção à violência escolar. Ele foi encaminhado ao Ministério da Justiça e foi aprovado pela Secretaria Nacional de segurança pública. A Guarda Municipal tem um grupo, regulamentado por um decreto do executivo, que atua em apoio e prevenção nas escolas: o GAP. Sete Guardas Municipais trabalham exclusivamente nessa atividade, realizando palestras. Nós escrevemos esse projeto, foi contemplado, já estamos recebendo recursos do governo federal, e vamos adquirir veículos, material gráfico, etc. Todo o material gráfico que diz respeito à dependência química foi encaminhado para aprovação do COMPID, e foi também encaminhado para a Secretaria de Educação, para aprovar no que diz respeito a bullying e a cidadania. A Secretaria de Educação vai chancelar para nós esse material, e a Secretaria de Comunicação também vai ratificar o material que a gente vai utilizar. Fazemos tudo isso para mapear as causas do que pode estar acontecendo; é um investimento com uma contrapartida pequena do município, de apenas 4%, mas que tem um potencial muito grande, porque a gente está trabalhando com esse público, em uma discussão madura, uma discussão interessante, e com recursos para poder fazer com que ele tenha resultados. (Guarda Municipal de Juiz de Fora).

A iniciativa ganha maior destaque pelo fato de Juiz de Fora não receber verba do Governo Federal para financiamento de ações voltadas à segurança pública. Neste sentido, os poucos entrevistados que fizeram referência ao PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania –, ou ao Fundo Nacional de Segurança Pública, o fizeram superficialmente e no sentido de demonstrar que isso reflete um certo despreparo do Município no que tange à efetivação de políticas locais de segurança pública.

3.2.3. 3ª categoria: Como os discursos que fomentam a participação do Município na segurança são percebidos pelos agentes?

No primeiro capítulo, buscamos apresentar os elementos do debate teórico que colocam em termos estratégicos que o envolvimento do município na segurança pública é medida importante para a redução da criminalidade urbana. Como vimos, o debate se insere dentro de uma nova perspectiva de governança, que destaca a participação do poder local como um dos elementos constitutivos de uma segurança cidadã, na qual o estímulo a valores inerentes às categorias “cidadão” e “cidade” ganha importância. Percebemos que o debate

sobre a gestão municipal da segurança pública se fundamenta em alicerces teóricos que intensificam o papel das cidades na prevenção à criminalidade.

Na tentativa de reforçar ou trazer novos elementos para que se compreendam os contornos gerais da discussão sobre a gestão municipal da Segurança Pública dentro do contexto brasileiro atual, analisaremos os discursos dos agentes, a fim de perceber como (ou se) eles reproduziram os argumentos apresentados na discussão teórica.

No trecho abaixo, o Tenente Coronel da Polícia Militar afirma que, apesar da ausência de competência constitucional, o município seria de alguma forma cobrado pela população a dar respostas efetivas no campo da segurança. Segundo o entrevistado, tal paradoxo seria uma consequência do fato de que é na cidade que a criminalidade se manifesta, a exigir do poder público mais próximo alguma resposta efetiva.

As questões de violência acabam acontecendo onde? Nas cidades, nos municípios; e muitas vezes os prefeitos se vêem obrigados, de alguma forma, a participar, porque são cobrados em relação à violência no seu município. O cidadão não quer saber se é o estado, a União ou o município, ele quer segurança. E o cidadão está no bairro, em uma comunidade, e a figura que o representa mais de perto é o prefeito municipal. E isso é muito interessante, pois constitucionalmente o município não tem obrigação de agir, mas acaba sendo cobrado em razão disso. Todos os municípios, sem exceção - e são mais de cinco mil no país - todos os municípios são cobrados quanto a isso. (Tenente-Coronel da Polícia Militar).

A constatação de que a cidade é o *locus* de vivência dos problemas relacionados à criminalidade, bem como de que tais problemas assumem feições locais, é apontada na bibliografia revisada como um fator justificador e legitimador do reconhecimento do município como um espaço legítimo de definição de estratégias neste campo de atuação. A ação dos gestores públicos municipais passa a ser fundamentada pela proximidade com o espaço geográfico e social no qual os eventos ocorrem. A participação direta do poder local se respalda teoricamente pela capacidade de articulação e a proximidade entre a comunidade e a administração municipal, características estas percebidas como fundamentais para o êxito das políticas públicas de segurança na atualidade.

O trecho da entrevista acima nos chamou atenção pela fala do agente de que “os prefeitos se vêem obrigados, de alguma forma, a participar, porque são cobrados em relação à violência no seu município”. Este fragmento externa nossa percepção de que o envolvimento do Município de Juiz de Fora nesta agenda está ocorrendo muito mais compulsoriamente para manter condições de governabilidade do que em virtude de uma reivindicação pela autonomia municipal. Em seu depoimento, o vereador mostra que existe uma cobrança - não somente do Poder Legislativo como da população - para que a Prefeitura assumira alguma

responsabilidade pelo aumento da violência. Ao comentar a omissão do poder municipal, nos trechos a seguir, o vereador, embora reconheça a complexidade da agenda da segurança pública, faz menção expressa à cobrança que a municipalidade sofre, não somente da população, como do próprio Poder Legislativo.

Acho que é uma omissão programada; não querem se ocupar deste tema. Posso entender que trazendo para si uma agenda complicada, se ele não der conta vai resultar em desgaste; mas o que eles não percebem é que este desgaste já acontece pela falta de ação, porque o cidadão não tem a solução, nem tem a cabeça republicanizada: ele não quer saber se é responsável. (Vereador 01).

E aí é lógico que a gente força a prefeitura a assumir um determinado papel, porque estamos entrando no que a gente poderia relacionar como causas do aumento da violência. Isto tem muito a ver, na minha percepção, com o abandono não só da Polícia Militar, mas também com a perda de qualidade dos serviços públicos, aqueles ligados ou de responsabilidade direta do poder municipal, do poder público municipal. (Vereador 01).

O material teórico apontou para a existência de um consenso otimista em relação aos fundamentos da descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, o processo de democratização e a descentralização do Estado reforçaram e deram maior legitimidade aos governos locais, criando condições para que, em muitos casos, se expressasse a capacidade de liderança pública dos prefeitos. Promover maior aproximação entre o governo e a população, maior participação política e civil dos cidadãos e a possibilidade de se estabelecer uma relação direta e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa com o território e a população, são elementos legitimadores do discurso da autonomia municipal.

Os aspectos positivos da descentralização, principalmente no que tange às políticas de segurança pública, não são sentidos na fala do Secretário de Governo. Embora o entrevistado reconheça alguns aspectos favoráveis no processo de descentralização político-administrativa pós-Constituição Federal de 1988, ele critica o fato de os municípios terem ficado apenas com o ônus, em virtude da ausência de suporte financeiro para arcar com as demandas de políticas públicas descentralizadas.

Seja porque virou uma mania, o Brasil é um dos poucos países onde você tem que ter três instâncias de poder: a União, o estado e o município, sendo esse muito representativo em nossa constituição federal. Com a constituição de 1988, houve um processo de descentralização político-administrativa que atingiu em cheio os municípios. Por um lado foi bacana, você vê o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social, que foram descentralizados; várias políticas públicas passaram por um processo de descentralização (o que eu acho que tira a tomada de decisão do ápice da pirâmide, onde ela ficava centralizada, em Brasília), e trouxe para o município, onde as coisas de fato acontecem, a possibilidade de agir. O que é

legal, porque assegura um maior controle social e maior participação da sociedade, coisa que nem sempre é possível nas outras esferas de governo, no estado e na União. O que aconteceu foi que, via de regra, o que foi transferido para o município foi o ônus e não o bônus, não houve a mesma correspondência, principalmente do ponto de vista financeiro, não houve o suporte financeiro para que o município pudesse absorver essa política pública. Então de um lado houve uma lacuna. Você vê a questão da polícia militar, questionada pelos veículos de comunicação pela falta de efetivos nas ruas - o que é um ledo engano, pois não é colocando um grande efetivo nas ruas que estará resolvido o problema da segurança, a questão é muito mais complexa. Agora, cada vez mais os municípios de médio ou grande porte terminam absorvendo essa demanda, e é inevitável que a gente vá caminhando na direção de que o município tenha um plano municipal de segurança pública. Isso porque nós vivemos no município a questão da segregação sócio-espacial, que é um problema muito sério. O município tem regiões de concentração de pobreza, mas isso não quer dizer que onde está a pobreza está também a violência, pois também em áreas de riqueza há violência; ainda assim, esse é um fator muito importante, porque geralmente nessas áreas de maior pobreza há falta do poder público, no que diz respeito à falta de infra-estrutura, iluminação, escolas, creches, praças e parques. Por outro lado, há a questão do crime organizado, que transcende muito o âmbito da competência do município, pois o tráfico é internacional; tem uma estrutura de organização que me deixa babando, porque funciona e funciona muito bem em comparação com o poder público, que tem suas burocracias, suas dificuldades em articular. (Secretário de Governo).

Apesar das críticas e reservas com as consequências da descentralização, o entrevistado reconhece que o envolvimento dos municípios de médio e grande porte com estas demandas é inevitável. Esse reconhecimento se relaciona com a percepção das próprias causas da criminalidade e da responsabilidade do poder público municipal com algumas delas. Em outro trecho, o entrevistado traça uma relação mais direta entre desordenamento urbano e aumento de índices de violência:

Eu te falei da segregação, do crescimento desordenado, da falta de planejamento urbano para que a cidade cresça de maneira harmônica e equilibrada. Aqui na cidade nós temos, como em diversas cidades de grande e médio porte, uma cidade oficial, que tem asfalto e paga IPTU, e uma cidade não oficial, aquela onde o caminhão de lixo tem enorme dificuldade de chegar; o desordenamento urbano também provoca, comprovadamente, aumento nos índices de violência. (Secretário de Governo).

A relação entre infraestrutura social e gestão da segurança local é apontada na literatura revisada. Alves (s.d.) afirma que o conceito de infraestrutura social engloba serviços como habitação, educação, saúde, assistência à infância, meio ambiente, transporte e organização social. Esta última é identificada a partir da existência e da qualidade das redes de amizade, da presença de pequenos grupos informais e do desempenho dos mecanismos de controle social. Dessa forma, os processos de desestabilização comunitária se relacionam com o ciclo de degradação da infraestrutura social local. A relação entre falta de infraestrutura e aumento da criminalidade também é comentada pelo Delegado da Polícia Civil:

Se falta estrutura quando há um crescimento na quantidade de pessoas em um determinado bairro, onde a estrutura do Estado não acompanha o crescimento da cidade, você acaba tendo episódios de violência, furtos a residências, porque o local fica ermo, sem iluminação. Às vezes, mesmo apesar de várias pessoas morarem juntas, ninguém conhece ninguém, então é muito fácil um estranho entrar ali e se aproveitar disso. (Delegado de Polícia Civil).

Juiz de Fora conviveu, nos últimos anos, com um aumento exponencial do número de homicídios. Apesar da imprecisão das causas, que merecem um estudo empírico mais aprofundado para serem identificadas, vários destes crimes mantêm relação com brigas de grupos rivais de bairros periféricos da cidade. A relação entre estas brigas e a ausência de espaços de socialização é comentada por um dos vereadores.

Na maioria das vezes, esta briga ocorre porque faltam tantos espaços de socialização que eu quero dominar o meu. Eu conheço o meu. Eu sei o que tem ali no meu espaço, e para não perder nada, eu até ataco para que outro não venha invadir. As pessoas até se sentem ameaçadas quando pessoas de outros bairros chegam. Mas não é porque é inimigo, porque queira o mal efetivamente ou em potencial, mas porque é aquele espaço que eu conheço e reconheço. Então o outro acaba sendo um intruso. Mas se você começa a ter atividades conjuntas com que eles possam conviver. (e a gente consegue ver isso no Promad); quando eles entram em contato, conseguem perceber que possuem mais coisas que agregam do que diferenças. É muito interessante isto. “Fulano é tão bacana, tão legal, mas mora naquele bairro, então já é meu inimigo potencial.” (Vereador 02).

A metáfora da “cidade escassa” se torna adequada para o presente caso por estabelecer a relação entre cidade, cidadania e violência urbana. Segundo Carvalho (1995), quando intensos os padrões de exclusão, a cidade torna-se um ambiente propenso a ressentimento e desconfiança social. Apesar de focada na realidade carioca durante a década de 1990, a expressão “cidade escassa” pode ser utilizada para designar a cidade que se torna objeto de disputa generalizada e violenta entre seus habitantes. Uma cidade é pequena, do ponto de vista político, quando não consegue prover cidadania às grandes massas nem consegue garantir aos segmentos mais pobres da população os bens necessários para que possam se manter libertos das inúmeras redes de subordinação - dentre as quais a criminalidade.

Apesar dos trechos acima apontarem para o desordenamento urbano e a falta de infraestruturas básicas como prováveis causas do aumento da violência em Juiz de Fora, as falas sinalizam a existência de um reconhecimento, pelos agentes, da correlação entre políticas públicas municipais e criminalidade. A importância do poder local como promotor de cidadania, através de ações focadas na prevenção social, aparece no fragmento a seguir:

Nós participamos da construção do Plano Municipal da Juventude, que prevê ações preventivas, voltadas às crianças e adolescentes, para que eles possam ter lazer, atividades educativas e culturais; para que possam ter sentido de pertencimento do território, sem que eu seja “dono” de um e inimigo do vizinho. Porque faltam, em Juiz de Fora, estes espaços de socialização, de convivência. (Vereador 02).

Apesar de sabermos que os discursos dos entrevistados podem esconder interesses ditados pelas instituições, bem como eventuais disputas entre os atores/instituições, entendemos ser importante a recorrência, nas entrevistas, do reconhecimento da relação entre cidade, cidadania e violência urbana. A correta compreensão do fenômeno, principalmente pelo poder público municipal, permite que o município explore o seu potencial nas ações preventivas, ao reorientar as políticas públicas – originariamente polarizadas para finalidades como educação, saúde e moradia – também para os propósitos da segurança pública.

3.2.4. 4ª categoria: O que os agentes entendem por políticas municipais de segurança pública e quais são os obstáculos à efetivação das mesmas?

A exposição preliminar nos demonstrou que a gestão criativa, voltada para as particularidades e potencialidades da cidade, é um dos pilares da concepção da segurança pública pela lógica do poder local. O método da reversão, entendido por Soares (2005) como o uso positivo das limitações municipais, pode ser apreendido para que se compreenda a extensão e possibilidade das ações na área da segurança pública, ante a inexistência de um rol taxativo de quais sejam as políticas municipais passíveis de serem executadas neste campo de atuação. Apesar da imprecisão, percebemos uma grande variedade de ações que são recorrentemente citadas, e que seria possível desenvolver no âmbito das cidades.

Neste tópico, nosso foco principal foi mapear o que Juiz de Fora compreende por políticas municipais de segurança pública. Apesar do direcionamento principal, buscamos perceber, através das falas dos atores, os obstáculos percebidos para a sua efetivação.

Inicialmente, identificamos que do I Fórum de Segurança Pública de Juiz de Fora resultaram duas declarações sistematizando todas as ações indicadas pelos grupos temáticos. A priori, a intenção era de que o Fórum gerasse demandas coletivas a serem cobradas dos gestores estaduais. No entanto, várias das ações apresentadas eram de iniciativa do próprio município (principalmente dos gestores municipais e empresariado local). Assim, algumas delas geraram a chamada “Declaração de Juiz de Fora – Carta Municipal”, reproduzida abaixo:

Declaração de Juiz de Fora – Carta Municipal

A versão abaixo apresentada do 1º Fórum de Segurança de Juiz de Fora trata de procedimentos que, segundo os participantes das sete oficinas temáticas, podem ser adotados para reduzir a violência em Juiz de Fora. Como se tratam de temas relacionados especificamente a iniciativas da própria cidade, que podem ser realizadas tanto pelos poderes públicos, quanto pela iniciativa privada e pela sociedade como um todo, serão tratados por um comitê que cuidará de ações locais na luta contra o avanço da criminalidade.

Tráfico e o consumo de drogas em Juiz de Fora e seus impactos na violência

1 : Enfrentar de forma integrada as dinâmicas de violência e criminalidade relacionadas ao tráfico local de drogas e seu financiamento.

Estratégias:

- Criação de uma força tarefa local composta pelos órgãos de inteligência das polícias: Militar, Civil e Federal, além do Ministério Público.
- Produção de conhecimentos de inteligência proporcionando desencadear ações e operações, visando ao combate sistemático do tráfico de drogas local e de seu financiamento, através dos órgãos de inteligência das polícias e do Ministério Público.
- Estímulo à sociedade civil a realizar denúncias via 181 para um trabalho focado pelos órgãos integrantes da força tarefa.

2: Conscientizar e afastar as crianças e os adolescentes sobre os malefícios das drogas.

Estratégias:

- Ampliação do Programa Bombeiro Mirim e Projeto Golfinho
- Implementação da Rede de Atenção Psicossocial e JF + Vida

Adolescente em Conflito com a Lei e a Reincidência Juvenil

1: Criação de um documento que aponte as áreas com necessidade de atuação preventiva e corretiva dentro de uma escala de prioridade de ação (curto, médio e longo prazo) bem como a proposição das atividades correlatas que visem agir nos problemas da área da defesa social no que tange à população de adolescentes de nosso município.

Metas:

- Expansão do PROERD e do JCC e do retorno do GEACAR pela Polícia Militar.

- Expansão do Programa Gente em Primeiro Lugar da PJF/Funalfa e Implantação de serviços, projetos e programas aos moldes do que será a Praça CEU da Zona Norte (praça multiusos com atividades lúdicas, culturais, esportiva, de lazer, educativas, sob a gestão da PJF.
- Parceria com CDL para oferta cursos na área do comércio, visando à formação básica e capacitação para o trabalho de adolescentes e jovens adultos.

Medo do crime e sensação de insegurança

1: Criação de um convênio/parceria para estabelecimento de um banco de dados público, oficial e centralizado ou um Observatório da Violência em Juiz de Fora.

2: Criação de uma campanha de reação/convocação da população.

Estratégia:

- Divulgação de uma grande campanha a ser desenvolvida por uma comissão de representantes e voltada para toda a sociedade. Órgãos públicos e particulares, entidades, associações de bairros e conselhos atuam no engajamento de pessoas. Para que a campanha tenha grande alcance, serão utilizados diferentes veículos de comunicação, mídia e materiais para envolver a população como um todo. Além disso, com o andamento dos trabalhos, podem ser realizados eventos abertos, mostrando que o “medo do outro” é prejudicial à cidade.

3: Manutenção de um comitê ou conselho que realize uma rotina de discussões sobre o andamento das propostas elaboradas para garantir a melhoria da sensação de segurança em Juiz de Fora. O objetivo é garantir que as ações definidas sejam implantadas e fazer a verificação do sucesso das estratégias. Além disso, como a situação é dinâmica, fazer com que haja acompanhamento das mudanças nos dados, garantindo que o foco seja mantido e a cidade tenha ganhos reais.

Impunidade Penal

Estratégias:

- Lei Municipal de concessão de benefício fiscal para as empresas que destinarem recursos em apoio a projetos propostos pela Polícia Civil e Polícia Militar;
- Implementação de convênio com o poder público Municipal no sentido de viabilizar a contratação de pessoal para prestar serviços na Delegacia Regional de Polícia Civil de Juiz de Fora, na função de Escrivão “ad hoc”, tendo em vista ser a carreira com maior déficit de pessoal, visando dar celeridade ao andamento dos expedientes investigatórios, com consequente resposta eficaz à sociedade;
- Implementação de Projetos Municipais de assistência social voltados para a

Prevenção do uso de drogas, bem como para o tratamento de dependentes químicos;

- Estreitamento nas relações entre Polícias, Ministério Público e Judiciário, com reuniões periódicas, no sentido de traçar metas de ação para combater a sensação de impunidade;

Déficit do Sistema Prisional e Alternativas Penais

1: Promover meios para a aplicação das medidas cautelares diversas da prisão, através do monitoramento eletrônico e do acompanhamento do programa CEAPA.

Meta:

- Em curto prazo, a redução do nº de presos provisórios custodiados no CERESP. Em médio prazo, fazer com que o número de custodiados se aproxime do nº previsto para a capacidade da Unidade. E em longo prazo, reduzir consideravelmente o déficit prisional em Juiz de Fora.

2: Manutenção e fortalecimento dos programas de prevenção social à criminalidade CEAPA – Central de Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas e PrEsp – Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional em Juiz de Fora.

Metas:

- PrEsp - Favorecer o acesso a direitos e promover condições para a inclusão social de egressos e egressas do sistema prisional em Juiz de Fora, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento.

Reincidência Criminal na Cidade de Juiz de Fora

1: Elaborar um mapa da população envolvida na criminalidade de Juiz de Fora, traçando a reincidência e seus efeitos sobre as aplicações e cumprimento de penas privativas de liberdade e restritivas de direitos.

Metas:

- Traçar um perfil da real situação da população envolvida na criminalidade de Juiz de Fora, principalmente, em relação à reincidência criminal e seus efeitos sobre aplicações e cumprimento de penas privativas de liberdade e restritivas de direitos.
- Verificação da real situação da população envolvida na criminalidade de Juiz de Fora para a adoção de estratégias de intervenção pontuais.

Primeiramente, é importante destacar que a Prefeitura foi um órgão central na organização do Fórum, sendo que a redação da Declaração também ficou a cargo da municipalidade.

As ações listadas pelas oficinas do Fórum refletem como os agentes participantes encaram a complexidade do fenômeno da violência. O ponto de destaque das ações, bem como das estratégias, foi o foco nas ações preventivas e reconhecimento da necessidade de integrar várias instituições e/ou entes federativos, principalmente a municipalidade, para que elas possam ser implementadas e executadas.

Apesar de reconhecermos que a mera existência da Declaração não significa que as ações propostas venham a ser efetivadas, percebemos que a perspectiva preventiva, sistêmica e integrada esteve presente, ao menos retoricamente. As propostas e estratégias da oficina “Tráfico e Consumo de drogas em Juiz de Fora e seus impactos na violência” apontam para o que, segundo Soares (2005), seria o contorno geral das ações preventivas: aquelas que atuem sobre o grupo mais vulnerável, composto por jovens pobres, geralmente do sexo masculino, que representam o contingente sob maior risco, tanto do ponto de vista passivo como ativo. A vulnerabilidade estaria relacionada ao resultado da interação com o tráfico, que se apresenta como forte fonte de atração e risco para a juventude. Segundo o autor, uma política de segurança deve privilegiar esse público-alvo, em todas as suas dimensões, desde a integração e inclusão social ao mercado de trabalho, até o acolhimento destes jovens, permitindo a construção de autoestima, experiências identitárias e confiança nos processos de sociabilização.

Percebemos como positivas – ao menos no plano formal – algumas das ações listadas na Declaração de Juiz de Fora. O documento mostra que há uma conscientização dos envolvidos acerca da necessidade de integrar os diferentes atores envolvidos com a discussão sobre segurança pública. Houve um passo no sentido de se responsabilizar também o poder local por estas demandas. No entanto, duas ordens de problemas surgiram em relação a este ponto.

Nas reuniões posteriores ao Fórum, foi possível notar o reforço a um discurso que visava cobrar dos gestores estaduais ações pontuais para contenção da violência. Como dissemos, além da Declaração mencionada, outra foi proveniente do Fórum. Elaborada para ser entregue ao governador do estado de Minas Gerais, constavam de seu preâmbulo os seguintes dizeres:

Declaração de Juiz de Fora

Independente de números, estatísticas, gráficos e mapeamentos, certo é que a violência cresceu em velocidade alarmante em Juiz de Fora nos últimos anos. Aumentou ainda que com a intolerância do Poder Público e mesmo com o empenho das forças policiais. Atingiu índices até pouco tempo inimagináveis para uma cidade que sempre foi considerada uma das mais seguras do Brasil, apesar da indignação da nossa população.

Não dá mais para esperar. As ações e intervenções são urgentes. Precisamos resgatar a tranquilidade que ora tivemos. Necessitamos reverter o medo do outro, que já começa a tomar as ruas. Temos que agir e fazer valer a força dos cidadãos de bem, das famílias e dos trabalhadores juiz-foranos que construíram a história dessa cidade de forma tão especial.

É por isso que nós, abaixo-assinados, legítimos representantes de diferentes segmentos da comunidade de Juiz de Fora, clamamos pelo compromisso do (a) senhor (a) com os objetivos em seguida descritos. Eles foram resultados de uma ampla mobilização da nossa sociedade nos últimos meses, que culminou com a realização do 1º Fórum de Segurança de Juiz de Fora, realizado no último dia 19 de setembro de 2014.

A data – já considerada histórica, por envolver desde o Poder Público até as associações de moradores; do Poder Judiciário à sociedade civil organizada – significou o grito da nossa cidade por paz, que só poderá ser de fato verbalizado se as ações apontadas nesta Declaração se tornarem alvo das prioridades da atuação dos nossos interlocutores em todas as esferas de poder.

Durante o Fórum, a comunidade juiz-forana se dividiu em sete oficinas temáticas, que apontaram grandes objetivos e metas para frear a violência e restabelecer a sensação de segurança no município.

Assim, o município de Juiz de Fora e a imensa maioria dos seus mais de 550 mil habitantes não mais solicitam, mas exigem empenho concreto de todos na busca pela interrupção da escalada da violência em nossa cidade. Necessariamente, esse trabalho passa pela dedicação aos objetivos descritos abaixo, com os quais aguardamos o vosso compromisso.

Algo precisa ser feito. Antes que seja tarde demais.

Juiz de Fora, 23 de setembro de 2014.

Prefeitura de Juiz de Fora (PJF)

Polícia Civil (PC)

Polícia Militar (PM)

Corpo de Bombeiros de Minas Gerais

Ordem dos Advogados do Brasil de Minas Gerais – Subseção de Juiz de Fora (OAB/MG)

Associação Comercial e Empresarial de Juiz de Fora (Acejf)

<p>Sindicato do Comércio (Sindicómércio)</p> <p>Câmara dos Dirigentes Lojistas de Juiz de Fora (CDL/JF)</p> <p>Centro Industrial de Juiz de Fora (CI)</p> <p>Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel)</p> <p>Agência de Desenvolvimento de Juiz de Fora e Região (ADJFR)</p> <p>Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (Sinepe Sudeste-MG)</p> <p>Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)</p> <p>Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Juiz de Fora (SHRBSJF).</p>

Durante as reuniões subsequentes ao Fórum, notamos que foi dada uma maior ênfase a tal Declaração, fato inclusive percebido nas reuniões subsequentes. Recorrentemente, era feita menção à necessidade de que a Declaração fosse entregue ao governador do Estado, com a finalidade de cobrar respostas efetivas às demandas apontadas. No tocante às ações indicadas como de atribuição do Poder Municipal, poucas menções ou “cobranças” foram feitas. Ademais, o comitê mencionado, que teria de dar encaminhamento a estas demandas municipais, até o término desta pesquisa de campo ainda não estava em funcionamento.

Os fatos acima narrados podem revelar uma situação aparentemente paradoxal. Ao mesmo tempo em que o Município buscava assumir a liderança dos eventos ocorridos em Juiz de Fora, por outro lado agiu de forma a reforçar a ideia de que os gestores estaduais seriam os principais responsáveis pela gestão da criminalidade na cidade.

Através de trechos das falas dos agentes, ficou claro que a perspectiva da prevenção – percebida como a capacidade do poder público de promover políticas públicas de segurança com foco na redução da violência – é assumida quase consensualmente pelos entrevistados. Este é um dado importante e, caso fortalecido, pode ser o ponto de partida para uma melhor compreensão do que seriam políticas municipais de segurança pública. Por não ter o município poder de gestão sobre as forças policiais, o reconhecimento e o fortalecimento das ações preventivas, além de tirar o foco prioritário às ações repressivas – geralmente levadas a efeito pela Polícia Militar –, reforçam as iniciativas capazes de contemplar a prevenção, em seus diversos níveis. Mostramos, a seguir, trechos que aparecem nos depoimentos e que reforçam o foco nas políticas públicas preventivas:

Já percebemos que a medida policialesca, por si só, não adianta. Quando você fala em prevenção, fala, como a literatura, que há três aspectos dela: a prevenção social, situacional e prisional. São três níveis de prevenção. A Polícia Militar teria que atuar na prevenção secundária ou situacional. A prevenção social deveria ser feita pela prefeitura e outros órgãos, e isso é muito inteligente, do ponto de vista da segurança

pública (...). Precisamos ser mais sérios com as medidas de repressão a determinados delitos, mais agressivos na questão da prevenção e da entrada precoce de crianças e adolescentes no mundo da criminalidade. (Tenente-Coronel da Polícia Militar).

Ao traçar a relação entre políticas educacionais e violência, o vereador 2 narra um episódio ocorrido em uma escola da periferia da cidade, e que intensifica sua percepção da importância das ações preventivas. Neste trecho, é possível notar como o entrevistado reforça a atuação do poder legislativo, ressaltando a inação e responsabilidade do poder executivo pelos eventos ocorridos. Este enfrentamento, esta tensão, entre os poderes locais, pode ser percebido em vários pontos de nossa pesquisa.

Há uma lei aqui na Câmara, de autoria do vereador Castelar, que manda criar uma zona de segurança escolar, prevenindo no dia-a-dia, através de ações concretas, para evitar que o conflito de fato se alardeie por ali. É uma lei que já tem muitos anos e até hoje não foi aplicada. Embora já sancionada pelo Prefeito, não entrou em prática de verdade. Eu acho, Leticia, que as pessoas pensam que segurança é somente coerção, que é somente prender, só estabelecer o medo. É esta lei também previne. Porque será através da ronda do policial, na porta da escola, que certos atos serão evitados. Eu não estou falando de escola de elite, no centro da cidade. Estou falando de escola de periferia, porque lá, na escola de periferia, você não vê policial dia a dia na porta da escola. A lei do Castelar prevê isso: ações que possam, no dia-a-dia, trazer segurança aos alunos. Na Escola Olinda de Paula houve o caso de uma adolescente que foi esfaqueada. Ela levou facadas em uma briga com uma colega (nem foi uma briga, mas quase um homicídio). Se esta lei, criada aqui na Câmara, já estivesse sendo colocada em prática, este tipo de ação poderia ter sido evitado. Então eu acredito – quanto à segurança pública - nesta prevenção, neste cuidado que se deve ter. E cobramos do executivo políticas públicas que possam atender crianças e adolescentes para que fiquem afastados dos conflitos; ou, caso o conflito venha a ocorrer, ele saiba como mediar/resolver. (Vereador 02).

O reconhecimento da importância do incremento de políticas preventivas também foi observado nos trechos abaixo. Em alguns casos, fortaleceu-se a percepção de que o discurso preventivo se alinhava com um discurso institucional reproduzido pelos agentes/entrevistados. A entrevista com a gestora do Centro de Prevenção à Criminalidade (CPC) pode ser citada como exemplo. Ao responder o que seriam políticas municipais de segurança pública, a entrevistada afirma:

Seriam pautadas na prevenção, certamente. Pois como a parte da punição e da repressão já é de competência do Estado, através das Polícias e do Sistema Prisional, eu acredito que a prevenção, principalmente quando entendida como prevenção social à criminalidade, aquela que trabalha com os aspectos sociais, com as causas, possa ser apoiada, fortalecida e desenvolvida pelo Município. O processo de criminalização do sujeito, as questões das desigualdades sociais, que muitas vezes estão como pano de fundo destes delitos, principalmente contra o patrimônio; a questão das drogas, que tem haver com a área da saúde, todas estas questões que

permeiam a prevenção social à criminalidade são de competência do Município também. Então o Município tem um papel muito importante nesta área.

O trecho abaixo evidencia, como tratamos no tópico anterior, que a importância de políticas preventivas também é reconhecida pela Guarda Municipal.

Em um projeto que escrevemos no ano passado, apresentado ao Ministério da Justiça e aprovado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, falávamos exatamente sobre prevenção à violência escolar. A Guarda Municipal tem um grupo regulamentado por meio de decreto do executivo para atuar em apoio e prevenção nas escolas: o GAP. Há 7 (sete) guardas municipais exclusivos para essa atividade: fazer palestras para os escolares. (Guarda Municipal).

No trecho abaixo, o Secretário de Governo relaciona políticas públicas municipais com políticas de prevenção à violência. Apesar de eventuais jogos retóricos, sua fala mostra que existe uma compreensão da relação entre município e segurança pública.

Ações de caráter preventivo são as nossas políticas públicas; uma tarefa nossa é ampliar o número de creches em Juiz de Fora, uma visão mesmo de um sistema de educação infantil; outra tarefa é criar, em parceria com o Estado, o “Olho Vivo”, para as áreas de grande concentração humana (Secretário de Governo).

A ênfase ao “Olho Vivo”, enquanto política pública de prevenção à criminalidade no município de Juiz de Fora, é recorrente nas entrevistas.

Até o fortalecimento da Guarda, sim. Acho que é de bom grado, vale a pena, vale muito mais a prevenção do que a repressão. Acho que o que está sendo feito pelo “Olho Vivo”, instalando essas câmeras onde realmente acontece o delito em alguns lugares, com certeza fará o crime baixar em Juiz de Fora (Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – Juiz de Fora).

O Delegado da Polícia Civil reforça a importância deste mecanismo de vigilância para auxiliar nas investigações dos delitos ocorridos na cidade.

O próprio programa “Olho Vivo”, que acabou de ser implementado na cidade, já poderia ter sido implementado anos atrás, e não só no centro da cidade, mas em todo o município. Câmeras poderiam ser colocadas em diversos lugares para monitorar o trânsito, permitindo inclusive localizar veículos em uma situação de um chamado policial. Isto auxiliaria muito nas investigações. São coisas feitas em diversos países do mundo. Além de várias câmeras espalhadas pela cidade, não só no centro urbano, mas por outros bairros também, seria possível identificar as placas dos veículos; pelo

horário, se poderia tentar localizar um veículo em fuga, ou um veículo utilizado em um crime, observar em que direção da cidade ele foi. Isso facilita a investigação para tentar determinar de onde é o suspeito. Muitas vezes você não vai conseguir determinar pela imagem quem ele é, mas você consegue excluir outros suspeitos. (Delegado da Polícia Civil).

A inauguração do Projeto “Olho Vivo”, um mecanismo de segurança, foi oficialmente anunciada na cidade em 15 de dezembro de 2014. Fruto da parceria entre o governo de Minas Gerais e a Prefeitura Municipal, a iniciativa baseou-se inicialmente na instalação de 54 (cinquenta e quatro) câmeras de monitoramento eletrônico que, segundo informações da Polícia Militar, estariam distribuídas entre a região central e alguns bairros nas zonas sul e norte. As imagens captadas e monitoradas pelo Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), visam ilidir a prática de alguns crimes, notadamente os patrimoniais.

O sistema de vídeo-monitoramento, por fornecer imagens de longo alcance e no escuro, permite que as patrulhas tenham informações em tempo real quanto ao suspeito. A expectativa da PM é que o sistema gere impacto não somente nos crimes patrimoniais, mas também nos delitos de tráfico de drogas e brigas de gangues, em virtude da capacidade intimidativa do esquema de vigilância.

Durante o tempo de nossa pesquisa, percebemos uma grande expectativa para a efetivação do “Olho Vivo” em Juiz de Fora. Apesar da demora e de alguns adiamentos, a medida foi amplamente divulgada pelo noticiário local, não somente em virtude da promessa de trazer maior segurança para a população, mas também pela parceria entre a Polícia Militar e o Município, que deverá arcar com os valores das câmeras.

Dentre os pontos de destaque da viagem a Volta Redonda – descrita no capítulo anterior –, sobressai a percepção de que um dos focos da visita era reforçar o êxito do sistema de vigilância através do sistema de vídeo-monitoramento, bem como a importância da sociedade para viabilizar estas ações. Como dito, várias pessoas, de diversos órgãos e segmentos da sociedade, participaram da visita, dentre as quais representantes do segmento empresarial. Havia um discurso no sentido de reforçar a relevância destes mecanismos de segurança, entre eles o “Olho Vivo” – prestes a ser inaugurado em JF e já em funcionamento em Volta Redonda –, e de demonstrar que iniciativas deste estilo podem contar com a parceria ativa do empresariado. Segundo fomos informados durante a visita, na cidade de Volta Redonda os empresários contribuem monetariamente para a aquisição das câmeras de vigilância. As falas do prefeito de Volta Redonda e do Secretário de Governo de Juiz de Fora foram no sentido de reforçar a certeza de ser a segurança pública obrigação de todos, sendo a integração e trocas de

experiências um fator importante para o desenvolvimento de um modelo eficaz de segurança pública.

De acordo com a construção teórica, percebemos que, dentre as ações preventivas, o Projeto “Olho Vivo” pode ser enquadrado como um modelo de política municipal de segurança, pautada pela lógica da prevenção situacional, e que se utiliza precipuamente de aparatos tecnológicos, gerenciamento de informações e redução de ofertas de eventos criminosos através da minimização de oportunidades, intensificação de controles situacionais e evitação de situações criminogênicas. O foco da ação deixa de ser o indivíduo – a ser ressocializado e reinserido na sociedade – e passa a ser o fluxo de pessoas e os eventos criminosos. Trata-se, portanto, de criar novos objetos de ação para o exercício do poder. A segurança passa a ser uma questão de estratégia. Um bom planejamento depende da capacidade de trabalhar e gerenciar o futuro, da utilização de técnicas para gestão dos problemas da série. A ideia que se impõe através de dispositivos de segurança, tais como o “Olho Vivo”, é saber como manter a criminalidade dentro de limites que sejam social e economicamente aceitáveis e em torno de uma média considerada aceitável para o funcionamento social.

Apesar da visão crítica apresentada pela construção teórica, as entrevistas evidenciaram um certo otimismo em relação aos possíveis resultados do projeto em Juiz de Fora.

Um dos pontos de destaque nas entrevistas é a recorrência das palavras “liderança”, “integração” e “articulação”. Em vários momentos, estas expressões foram utilizadas para apontar obstáculos à participação do Município na segurança pública, ou para justificar o pouco êxito das políticas públicas implementadas em âmbito local. A revisão bibliográfica aponta que a liderança e a habilidade articulatória convergem para a criação de duas modalidades de estruturas municipais destinadas à estruturação e direcionamento das políticas de segurança pública. A liderança é apontada como relevante e relaciona-se com a constituição de um organismo central que articule órgãos policiais, Guarda Municipal, órgãos da Justiça, Secretarias Municipais, entidades da sociedade civil, associações de bairros, imprensa, órgãos governamentais e cidadãos. A articulação pressupõe que se adotem práticas intersetoriais que possam ter impacto nas questões relacionadas à segurança pública. Tanto a Secretaria Municipal de Segurança Pública quanto o GGIM aparecem como organismos locais que buscam assimilar, na gestão das políticas de segurança pública, os ideais de liderança e articulação.

Juiz de Fora, atualmente, não possui Secretaria Municipal de Segurança Pública, Gabinete de Gestão Integrada Municipal ou qualquer outro órgão afim. As demandas geradas pelo Fórum, Comissão de Segurança Pública, Projeto “Olho Vivo”, entre outros, têm sido centralizadas na Secretaria de Governo. Assim diz o Secretário de Governo, ao explicar o motivo do envolvimento direto do órgão nas discussões.

Não existe um organismo que represente esta política pública que é a segurança pública no âmbito do município, então eu fiz as vezes disso, entendeu? Eu tive que tomar a frente; afinal, a demanda da sociedade é muito presente. A missão da Secretaria de Governo é a articulação institucional, e quem fazia essa ponte com a Polícia Militar e com a Polícia Civil por outras demandas era eu. Com o “Olho Vivo”, a coisa foi tomando uma proporção tal que hoje eu acabei por ter familiaridade e intimidade com a questão da segurança pública. Comecei a estudar e tive oportunidade de ir a Bogotá, na Colômbia (Secretário de Governo).

Curiosamente, durante a gestão do Prefeito Alberto Bejani e de seu vice, José Eduardo Araújo – que assumiu o cargo por aproximadamente seis meses após a renúncia do prefeito eleito - a cidade teve uma Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Regulamentada através do Decreto 8502 de 08 de julho de 2005, o órgão da administração direta – extinto assim que tomou posse o Prefeito Custódio Mattos, em janeiro de 2009 - vinculava-se diretamente ao gabinete do Prefeito Municipal e tinha as seguintes competências:

Art. 7.º - À Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social de Juiz de Fora – SSPDS/JF, dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, nos termos do art. 7.º da Lei n.º 10.937, de 03 de junho de 2005, compete:

I - formular, articular e implementar, no âmbito municipal as políticas de segurança efetiva e contínua à comunidade;

II - auxiliar o Estado no exercício das atividades de segurança pública mediante política governamental própria;

III - promover ações integradas de prevenção e defesa civil;

IV - formular, articular e implementar a política de transporte e trânsito no Município;

V - atuar de maneira preventiva, participativa e articulada, visando à convivência cidadã;

VI - integrar as ações de sua competência com os demais órgãos de Defesa Social do Município, Estado e Governo Federal;

VII - fomentar acordos de cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades oficiais, agentes diversos da comunidade e instituições nacionais e estrangeiras ligadas à política de segurança pública e defesa social do Município;

VIII - formular, em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica de Juiz de Fora, projetos para captação de recursos para financiar programas e ações na área de sua competência;

IX - zelar pelo cumprimento das regras e princípios contidos na Lei n.º 10.000, de 08 de maio de 2001 e na Lei 10.937, de 03 de junho de 2005;

X - atuar no controle dos procedimentos internos e favorecer o controle externo das atividades da Administração Pública Municipal, na sua esfera de competência;

XI - prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho vinculado à sua área de atuação; XII - assessorar o Prefeito em assuntos relativos à sua área de atuação. ¹⁷
--

Apesar da pertinência histórica do fato acima narrado, não podemos explorá-lo mais densamente dentro desta nossa proposta. No entanto, o conhecimento de sua existência torna-se relevante para percebermos que, na cidade, as discussões sobre a participação do Município na segurança pública tiveram, outrora, outro grau de maturação. Perceber isto pode ser importante para justificar a desenvoltura com que alguns entrevistados trataram a temática. Relevante é reforçar que dentre os entrevistados existem agentes políticos tradicionais na história juiz-forana, sendo possível deduzir que estivessem envolvidos nos debates, inquietações e/ou resistências em torno da criação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social de Juiz de Fora em 2005. No entanto, é forçoso admitir que maiores dados e conclusões somente seriam obtidos através de outro estudo.

De volta às entrevistas, apesar da recorrência dos termos “liderança”, “integração” e “articulação”, seria um erro supor que todos os entrevistados compartilhassem do mesmo ponto de vista sobre a necessidade da criação de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública ou de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM – em Juiz de Fora. Em alguns trechos transcritos a seguir há uma menção mais clara a tal necessidade. No entanto, outros fragmentos evidenciam apenas dificuldades sentidas pelos entrevistados para a continuidade das ações na cidade.

A gestora do Centro de Prevenção à Criminalidade, ao falar sobre a importância e os obstáculos à criação de uma Secretaria de Segurança Pública no Município, ressalta a preponderância que o órgão teria para promover e articular as demandas e políticas públicas nas diversas áreas correlatas à criminalidade.

Eu acho que [a Secretaria de Segurança Pública] facilitaria avançar muito nestas discussões; promoveria um debate inclusive entre outras áreas. Acho que ela poderia ser um catalisador destas diversas demandas, e um articulador entre as outras áreas, para que fosse feito um trabalho intersetorial na área da prevenção. (Gestora do Centro de Prevenção à Criminalidade de Juiz de Fora).

Ao ressaltar a importância da criação de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGIM, o Major da Polícia Militar reforça a capacidade do órgão em integrar as diversas instâncias envolvidas com a promoção da segurança pública em âmbito local.

¹⁷Decreto Lei 8592 de 08 de Julho de 2005 (Juiz De Fora). Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000025939>. Acesso em 23.abr.2015.

Para esse assunto não sei se uma Secretaria, mas talvez um Gabinete de ação integrada seria mais aplicável. Seria um espaço destinado às discussões; identificaria as demandas prioritárias da comunidade; contribuiria para fundir essa filosofia de gestão integrada de segurança pública em âmbito local. Poderia ter ainda como atribuição ou competência promover essa integração, em âmbito local, das polícias estaduais, das forças municipais assim denominadas, como a Guarda Municipal. Poderia buscar dentro deste espaço criar uma temática e trazer para a discussão a própria sociedade civil, envolvendo temas importantes e específicos para nossa cidade. Caberia também, dentro do Gabinete, um acompanhamento da suplementação desses projetos, fossem eles de iniciativa municipal, estadual ou federal, e contribuir ainda mais para interagir com a sociedade. Serviria também para fazer, como já foi feito aqui em Juiz de Fora, os fóruns permanentes, mostrando novamente a importância de estarmos falando sobre segurança, buscando resolutividade para as questões de segurança. Por isso, acho que um Gabinete seria o primeiro passo para buscar essa integração. Seria bem vindo para nós. (Major da Polícia Militar).

Ao falar sobre a necessidade/importância da criação de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública em Juiz de Fora, o representante da Universidade Federal de Juiz de Fora foi taxativo ao defender a criação de um organismo capaz de articular efetivamente as demandas apresentadas.

Essa foi uma recomendação que vários participantes dos primeiros seminários enfatizaram. É preciso um espaço institucional, um lugar para a articulação, um Gabinete servindo de referência para as outras instituições, porque a Prefeitura em geral já tem muitas funções regulares. Então, o executivo municipal deveria ser o centro dessa ação, mas com uma equipe mínima. Porque hoje, se você for à área da saúde e pedir que eles se desloquem para coisas de defesa social, eles dirão que não se trata da área de atuação deles, eles não têm uma grande cultura política da sinergia entre órgãos e instituições. [...]. Mas deveria haver também articulações regionais para facilitar o trabalho e reunir vários conceitos e perspectivas de segurança pública, combatendo a violência e criando uma cultura de paz. (Representante da Universidade Federal de Juiz de Fora).

O Secretário de Governo, por sua vez, reforça a importância da integração para o êxito das políticas de segurança pública. Em sua fala, ele reconhece a importância da criação de uma estrutura responsável pela segurança pública em âmbito local. “A criação de uma estrutura responsável pela segurança pública é inevitável, seja ela uma secretaria, uma subsecretaria, uma coordenação ou um Gabinete, pois o prefeito é muito sensível a essa questão”. (Secretário de Governo de Juiz de Fora). No entanto, mais adiante, o entrevistado reforça o discurso da corresponsabilidade das várias instâncias públicas – sociedade civil organizada, os empresários, a prefeitura, o Estado ou o governo federal – para o êxito das ações. Neste sentido, é nítida a preocupação do representante do poder público municipal com a viabilidade financeira dos projetos. Tal percepção ficou clara quando das discussões para o custeio do laboratório de estudos sobre violência.

Como demonstramos, vários trechos apontaram para a convergência entre as ideias de liderança, articulação e criação de instâncias locais de gestão das políticas municipais de segurança pública. Alguns entrevistados, por sua vez, apontam para a falta destes atributos como obstáculos ao prosseguimento e consequente êxito das ações ocorridas em Juiz de Fora. Ao buscarem justificativas para o término das reuniões direcionadas às discussões sobre as temáticas relacionadas à segurança pública na cidade, algumas falas nos pareceram representativas.

Eu acho que faltou articulação. E, pelo que eu e doutor Luiz Antônio Bittencourt, - que foi o indicado para acompanhar as reuniões, eu fui a algumas, ele também foi a algumas, - acho que faltou foi verba. O município não tem verba, a Câmara Municipal muito menos. Não sei quanto ao Instituto Viana Junior, mas a Ordem (vou falar pela OAB), não pode tirar dinheiro dos seus associados para por em um projeto ambicioso do município, e este é um projeto ambicioso. (Ordem dos Advogados do Brasil - JF).

Na vida pública a morosidade gera descrença e falta de vontade das pessoas de continuarem nas coisas. Eu tenho visto muito isso. Você se senta, discute, mas há tanta burocracia, tanto entrave, que as coisas não acontecem. Porque todo mundo vê: a morte, a violência é palpável. Você consegue perceber isto ao andar pela rua. Enquanto não se der um fim ou pelo menos minimizar esta situação, você fica desestimulado. Tudo precisa ser encaminhado; ou então se faz este jogo de empurra - isto não é da minha alçada, não é competência minha. Eu acho que isto desestimula. Eu, pelo menos, percebo assim. Eu gosto de ver as coisas se materializarem, mesmo que seja pouco. Pode ser devagar, mas tem que ir. Agora estas coisas que parecem que dão passos para trás, fazem com que as pessoas fiquem desestimuladas. (Vereador 02).

A percepção do representante da Universidade Federal de Juiz de Fora de que “é preciso um espaço institucional, um espaço que articule, um Gabinete, servindo de referência para as outras instituições, porque a prefeitura já tem muitas funções (grifo nosso),” se alinha com a inquietação apresentada por alguns entrevistados de que o Secretário de Governo – em decorrência de suas múltiplas atribuições – não conseguiria dar prosseguimento a todas as demandas da Comissão de Segurança Pública. No entanto, conforme transcrições abaixo, isso não significa a falta de reconhecimento de que a liderança em âmbito local deva ser exercida pela Prefeitura. Ao contrário: a atuação do ente municipal na segurança pública vem sendo cada vez mais cobrada.

Nós mesmos do Fórum pedimos ao secretario Figueiroa que a Prefeitura fosse o centro da coisa, porque nós da universidade e da OAB temos o entendimento de que um plano municipal tem que passar pela Prefeitura, para ampliar e coordenar o que são hoje órgãos municipais ou regionais - que funcionam sem articulação uns com os outros, o que é claramente uma das derrotas da política de defesa social de Minas Gerais. (Representante da Universidade Federal de Juiz de Fora).

Então acho que o município teria que necessariamente se preparar e assumir o seu papel na articulação, na coordenação dessas ações, já prevendo aquilo que eu acho que vai ser um desdobramento: a tendência é que o Brasil dê a seus municípios um papel maior nos próximos anos em relação a esse tema. E não tem como ser diferente, porque os americanos, que não são nada bobos, já conferem aos seus municípios, às suas estruturas municipais e de poder, um papel nessa área da segurança (Vereador 01).

Um dos pontos mais promissores, de acordo com os entrevistados, é justamente a percepção maciça de que em Juiz de Fora falta liderança e articulação em torno das temáticas relacionadas à Segurança Pública. Na linha da revisão bibliográfica, tal dado pode sugerir que exista uma demanda verdadeira para a criação de um organismo central em âmbito local – Secretaria Municipal de Segurança Pública ou GGIM – capaz de definir e avaliar ações prioritárias, identificar alvos, elaborar planos de ação, influenciar as decisões e as políticas das organizações relevantes, estimular e manter parcerias comunitárias, analisar dinâmicas criminais, tendências, fatores de risco e meios de afetá-los, coordenar a articulação de setores diversos e comunicar-se bem com a sociedade civil.

3.2.5. 5ª categoria: A gestão municipal da segurança pública como uma questão de estratégia.

A revisão bibliográfica apontou o conhecimento como um dos elementos de destaque para o êxito das ações em âmbito local. A importância do município se armar com dados estatísticos e pesquisas especializadas, ou seja, o bom gerenciamento das informações relaciona-se com a certeza de que sem gestão não haverá uma boa política de segurança pública. Assim, a criação de mecanismos capazes de obter informações e apontar tendências em relação ao complexo fenômeno da violência permite pensar a gestão local da problemática da segurança e da criminalidade de forma mais estratégica.

A segurança, percebida como uma questão de estratégia, se pauta pela busca de soluções vencedoras, sendo o gerenciamento de informações o instrumento que pretende viabilizar esta forma de gestão.

Em Juiz de Fora, os dados obtidos durante a pesquisa de campo enfatizaram a necessidade da criação de um laboratório de estudos sobre violência na cidade. A preocupação dos agentes com a implementação do centro de estudos foi a tônica de várias reuniões. Embora o processo tenha sido obstaculizado por impasses quanto à dotação orçamentária para sua criação, percebemos um consenso em relação à necessidade de que a

cidade contasse com informações qualificadas, que pudessem subsidiar as ações do poder público. Os trechos abaixo evidenciam como os entrevistados sustentaram a importância do conhecimento sobre os fenômenos criminogênicos na cidade. Em alguns momentos, percebemos uma cobrança para que o município assumira a obrigação pela gestão das informações.

Quando se tem pouca gente investigando, este recurso se torna mais valioso ainda. Então, se houvesse uma atitude proativa de manutenção de estatística, de acompanhamento social, para tentar entender, nessas gangues, nesses bairros, o motivo por que esses jovens estavam efetivamente adotando ações tão violentas, jovens de catorze, quinze anos realizando disparos de arma de fogo em briga de gangue, o município poderia ter participado de maneira proativa identificando isso, talvez participando mais na coleta de informações. Quanto mais informação você tem, melhor você programa e prepara a resposta que vai dar para a violência. Ficar aguardando o estado ou a União fazer alguma coisa é um tanto temerário quando o problema está afetando diretamente a vida das pessoas que moram aqui (Delegado da Polícia Civil).

Um dos entrevistados, embora confirme a relevância que as discussões sobre a criação do laboratório tiveram na cidade, sinaliza que os debates tiveram poucos resultados práticos, não ultrapassando o plano meramente retórico. Além disso, fortalece a conclusão de que o grande empecilho foi a falta de disponibilização de verbas para as pesquisas.

O laboratório foi montado e está funcionando junto ao CPS da Universidade, mas nem a prefeitura disponibilizou uma dotação orçamentária para ele, nem a Universidade colocou uma dotação financeira. Nós estamos vendo, nesse último ano, que fizemos muitas reuniões, muito debate, mas muito pouca coisa de concreto pré-estipulado; e não se tem bases reais de dados. Não sabemos hoje o número exato de PMs que há em Juiz de Fora e qual a defasagem, na última década, desse número de PMs. A Globo fez uma matéria (citando fontes) na qual fala que Juiz de Fora precisava de mais 600 policiais militares. É inviável ter mais 600 PMs em Juiz de Fora, não se vai conseguir isso nunca. E a formação é muito limitada, o tempo de formação é curto, o salário também, e não há uma estrutura que se possa readequar. Então nós trabalhamos ainda com dados muito empíricos. O mais concreto é o levantamento que a “Tribuna de Minas” vem fazendo dos assassinatos, repassando os dados para a Comissão de Segurança, que os repassa para o CPS - que os está estudando. O que a gente sabe é que, em 2007, Juiz de Fora teve números próximos do Uruguai - um número muito baixo - em torno de 17 assassinatos no ano. Neste ano, só nos três primeiros meses já foram mais que os 17 de 2007. Então houve um crescimento vertiginoso. De 2012 a 2014, que é o período que a gente está mapeando, os números subiram. E a gente está notando que não tem política pública para enfrentamento desse tipo de violência que é o aumento de assassinatos na cidade. Pelo fato da legislação falar que é problema estadual, os prefeitos se omitem, não criam a Secretaria de Proteção à Segurança. As Câmaras, o município, também se omitem. O máximo que nós conseguimos foi reunir estas entidades para discutir o que está acontecendo. Tivemos uma reunião aqui na Câmara com representantes das quatro entidades; durante ela, o CPS preveniu que a pesquisa custaria R\$120 mil e cada entidade deveria entrar com R\$40 mil; o dinheiro não apareceu. (Jornalista).

O que o jornalista disse se alinha com o que foi dito por um dos vereadores presentes:

Precisávamos sobretudo da parceria com a universidade, que eu entendo fundamental para conhecer a fundo o fenômeno. É preciso fazer pesquisas, locais bem estruturadas, e isto desde o início foi colocado como um aspecto importante nesse trabalho para posicionar o Município em relação ao tema. A parceria tinha um custo relativamente irrisório, mas que a universidade naturalmente não quis assumir, mesmo porque já estava cedendo seu pessoal, já estava amparando institucionalmente a iniciativa, mas quis repartir este custo, aí o Município não quis assumir, o legislativo idem, etc. (Vereador 01).

A fala do Secretário de Governo também é no sentido de valorizar a criação de um observatório para diagnosticar a situação na cidade de Juiz de Fora. No entanto, ela também deixa perceber sua preocupação com o financiamento do projeto. Utilizando-se implicitamente do discurso de que a segurança pública é responsabilidade de todos, o entrevistado disse que os encargos com o financiamento não seriam somente da Prefeitura, e sim “da sociedade civil organizada, seja da prefeitura, do estado ou do governo federal e/ou dos empresários.”.

Inclusive há uma proposta muito interessante, que é a criação de um observatório, para que se possa ter um diagnóstico preciso da questão da violência no município de Juiz de Fora, porque sem isso, ao falar de segurança pública, estaremos dando tiros no escuro. Então a primeira premissa é a da integração, tem que haver integração com a sociedade civil, com as forças vivas da nossa sociedade, com as outras instâncias, com os órgãos de segurança e de recurso, poderes constituídos; não dá pra conversar sobre segurança pública sem conversar com o Judiciário, com o Legislativo, pois é de lá que emanam as leis. A segunda premissa é a da convergência programática, porque é muito comum, ao se discutir segurança pública, as pessoas darem muito pitaco, achando que um posto policial resolve questões que na verdade são muito mais complexas – e para resolvê-las não há varinha de condão. Isto não quer dizer que devamos ficar de braços cruzados, mas não cabe uma visão tão simplista na questão da segurança. A partir dessas duas premissas, tem que ser formulado um plano para a cidade, com hierarquia, definição de responsabilidades, prazos e orçamentos, pois é impossível fazer política pública sem dinheiro, e se não houver dinheiro é falácia. Todo mundo tem que botar a mão na massa, seja a sociedade civil organizada, os empresários, seja a prefeitura, o estado ou o governo federal, todos têm que colocar dinheiro, pois não se faz saúde, educação ou segurança sem dinheiro. (Secretário de Governo).

Apesar das lutas e impasses em relação à dotação orçamentária para criar um organismo destinado à realização de pesquisas sobre a criminalidade em Juiz de Fora, percebemos que o discurso da importância do gerenciamento de informações esteve presente nas discussões sobre a gestão da segurança pública, relação esta que pode ser percebida através da perspectiva foucaultiana. Ao contrário da disciplina, os dispositivos de segurança

trabalham sob um certo número de dados materiais, os quais devem ser conhecidos para serem devidamente gerenciados. De acordo com Foucault (2008), a segurança visa criar um ambiente em função de acontecimentos ou série de acontecimentos de elementos possíveis, elementos estes que devem ser regularizados em um contexto multivalente e transformável. Assim, a segurança que se exerce sobre o conjunto de uma população é uma forma de gerir multiplicidade, de enfrentar antecipadamente o que não se conhece com exatidão. A segurança passa a ser uma questão de estratégia e o bom governante é aquele que detém uma boa capacidade de trabalhar e gerenciar o futuro. Não há segurança sem gestão do conhecimento.

A percepção da segurança pública como questão de estratégia é apresentada pelo Major da Polícia Militar. Ao dizer o que compreende por uma política municipal de segurança pública, o entrevistado afirma:

Acho que a PM pode atuar muito em parceria com o Município. Algumas vezes, ou grande parte das vezes, isso é feito. Nós temos o programa Ambiente de Paz, que é uma parceria iniciada aqui no município de Juiz de Fora, já apresentada no fórum de segurança pública nacional e que está servindo de modelo para outras localidades. Ou, pelo menos, a procura por esse modelo, por outros estados e outras polícias, é muito grande. O programa Olho Vivo é uma parceria concreta, já realizada entre o município e o Governo do Estado. Isso tudo são ferramentas, são estratégias dentro de projetos que certamente terão êxito e resultados altamente satisfatórios na prevenção criminal (Major da Polícia Militar).

Ao mencionar as políticas de segurança pública existentes em Juiz de Fora, o entrevistado cita o Programa Olho Vivo que, embora já tenha sido objeto de análise anterior, reflete uma tendência a redefinir a utilização do espaço público, do meio urbano, para fins de segurança. Na percepção foucaultiana, podemos vê-lo como um dispositivo de segurança que visa manter a criminalidade dentro de limites entendidos como social e economicamente aceitáveis, em torno de uma média considerada admissível para o funcionamento social. Relaciona-se, portanto, com uma forma de saber que coloca no centro de suas preocupações a noção de população e dos mecanismos capazes de assegurar sua regulação. A preocupação com a delinquência, enquanto fenômeno populacional, passa a ser considerada fundamental para a manutenção das condições de governabilidade.

Em Juiz Fora, percebemos que o aumento exponencial da criminalidade foi o fator que ensejou mobilizações locais destinadas a discussões sobre políticas de segurança pública. O trecho abaixo demonstra o reconhecimento do entrevistado de que os altos índices de

criminalidade podem ter consequências políticas a serem sentidas nas próximas eleições. A dimensão política do problema da violência estaria relacionada à percepção dos cidadãos de que os agentes políticos locais são os responsáveis pela gestão da segurança pública.

Acho que esse Prefeito, assim como o Parlamento, que começou bem e depois involuiu, vão ser cobrados. A população percebe nitidamente as lacunas em nosso trabalho e naturalmente vai, no momento apropriado, cobrar essa fatura - de um serviço não prestado que nós, inclusive, ameaçamos cumprir, ameaçamos assumir e não o fizemos integralmente. Resta aí um ano, um ano e meio de atuação e nossa proposta, como eu disse, é recolocar esse tema em pauta e tentar ampliar o diálogo com os outros entes federativos. A presidenta já se dispôs a incluir a União nesse assunto; a mudança no Governo do Estado nos anima; então o momento é mais do que propício. Pode ser que daqui a um ano e meio de governo, que é o que falta antes das eleições, momento em que a população vai fazer seu juízo em relação ao trabalho de nós todos, pode ser que a gente consiga sair do zero e promover algum tipo de ação que, como eu disse lá atrás, ataque as causas desse processo de crescimento da violência na cidade. (Vereador 01).

Estes dizeres podem ser importantes para compreender o papel central que a Secretaria de Governo assumiu nas discussões. Em fragmento de entrevista já apresentado, o Secretário de Governo deixa transparecer que suas ações foram motivadas pela ausência de um organismo local destinado a gerir as demandas por segurança pública que surgiram no Município. A atuação efetiva do Município nas discussões sobre o aumento da criminalidade na cidade, bem como a busca por estratégias para minimizar seus efeitos, nos pareceu um processo inevitável em Juiz de Fora. Apesar do receio de tomar para si uma agenda complexa, tudo indica um reconhecimento em âmbito local de que a omissão teria consequências mais negativas do que qualquer tipo de ação.

A garantia das condições de governo, através do reforço da relação de confiança entre governantes e governados, é essencial para a propagação de um saber/poder que tem por finalidade conduzir/governar a população. A manutenção das condições de governabilidade se relaciona com o conceito foucaultiano de governamentalidade, que, por sua vez, se conecta diretamente à questão de como se governar, como ser governado, como fazer para ser o melhor governante possível.

CONCLUSÃO

A conclusão deste trabalho de pesquisa não compõe um capítulo à parte. Visa reforçar alguns questionamentos, observações e análises apresentadas durante a dissertação. Assim como as discussões percebidas no Brasil não são descoladas do cenário internacional, principalmente do exemplo de Bogotá – apresentado em nosso referencial teórico –, as discussões ocorridas em Juiz de Fora não são deslocadas do contexto nacional. Tal percepção nos pareceu importante para, após o processo de identificação, melhor compreendermos os contornos gerais do debate que visa conferir centralidade à atuação municipal na segurança pública.

Inicialmente, podemos perceber que a situação do Município de Juiz de Fora no tocante à área da segurança pública ainda é embrionária. No entanto, uma discussão embrionária e repleta de questionamentos, ações experimentais e discursos retóricos, não é uma especificidade da cidade mineira. Talvez esta realidade seja o reflexo da própria incipiência do debate no Brasil.

Apesar de incipientes, alguns pontos das análises teóricas realizadas se destacaram e, quando alinhados ao material empírico, nos auxiliaram na melhor compreensão de como e porque o Município, enquanto ente federativo, deixou de ter uma função secundária para desempenhar um papel central nas discussões sobre segurança pública no Brasil, notadamente após o ano 2000. A clareza de que os movimentos ocorridos em Juiz de Fora são decorrentes do aumento da criminalidade fortalece a ideia da dimensão política do problema da violência. A busca por novos contornos aparece muito mais como decorrência de uma necessidade pontual do que de um processo de amadurecimento do entendimento sobre o fenômeno ou dos contornos políticos institucionais que as políticas de segurança pública podem ou devem assumir. A percepção de que a insegurança urbana traz consequências no plano político se relaciona diretamente com a identificação feita pelo eleitorado de que a qualidade do governante é medida por sua capacidade de manter ou não a tranquilidade dos cidadãos. A segurança pública entra na agenda municipal dentro de um contexto de busca de novos discursos, novas estratégias, e em que a violência urbana é identificada como uma má gestão dos problemas locais. Neste contexto, ganhou destaque a percepção e/ou justificativa trazida por alguns entrevistados do papel da mídia enquanto fator de incremento da sensação de insegurança e, conseqüentemente, de pressão política. O papel da mídia de reforçar e dramatizar a experiência coletiva do crime, institucionalizando-a, é apontado por Garland (2008) como um dos aspectos do que ele denomina de pós-modernidade criminal.

É possível que os movimentos ocorridos em Juiz de Fora possam ser desmerecidos pela brevidade de sua existência. Certamente, não devemos confundir movimentos de curta duração com mudança estrutural. Segundo Garland (2008, p. 70), “modificações de curta duração na ênfase política, que são temporárias e reversíveis, devem ser diferenciadas de transformações estruturais de longa duração”. As últimas demandam tempo para se fortalecerem, porém o tempo em que vivemos, segundo Foucault (2005b), não é aquele em que tudo está completo. Apesar de aparentemente breves, os movimentos podem ser percebidos como reflexo de um processo de construção de uma nova percepção na gestão da segurança pública.

Como podemos observar, não são poucas as questões levantadas pelos sujeitos entrevistados na cidade de Juiz de Fora, e estas questões de certa forma, apontam para dilemas e desafios a serem enfrentados na gestão da violência urbana.

A recorrência à utilização do discurso legal-normativo pode ser percebida através de vários prismas, que dependem não somente do interlocutor como também da instituição a que pertence, bem como do contexto em que se fala. No entanto, destaca-se a instrumentalização dos dispositivos legais para divulgação de discursos verdadeiros, os quais buscavam, em alguns momentos, justificar a omissão municipal em decorrência de um engessamento constitucional. As falas que representavam críticas ao imobilismo dos gestores municipais também se utilizavam das possíveis interpretações do art. 144 da Constituição Federal. Em outro giro, a menção à literalidade do texto constitucional também foi utilizada para destacar a centralidade que as instituições policiais possuem no campo da segurança pública. Estas divergências evidenciam que, em um processo ainda em gestação, vários discursos se contrapõem e buscam se legitimar como verdadeiros. Desta forma, ficou claro que trazer o Município para o epicentro das discussões sobre a responsabilidade e/ou efetividade das políticas de segurança pública impõe a identificação de alguns dos contornos político-administrativos que a questão assumiu ao longo da história brasileira.

A realidade observada na Guarda Municipal de Juiz de Fora não destoa dos indicativos da construção teórica, que acena para uma realidade observada na maioria das instituições no Brasil. Ela é uma instituição recente e que sofre oposições para seu reconhecimento e fortalecimento no campo da segurança pública. O desconforto sobre eventual concorrência de suas funções com as das instituições policiais ganhou destaque nas entrevistas. Pode-se perceber que, embora timidamente, a instituição busca se fortalecer e se estruturar na cidade de Juiz de Fora. A adesão ao discurso das políticas preventivas de segurança, bem como a recente autorização para que a instituição use armas não letais, pode ser percebida com

otimismo pelos seus defensores e entusiastas. Tudo indica que, embora incipiente, há um processo nacional de fortalecimento da instituição no Brasil, fato este sinalizado, inclusive, pela promulgação do Estatuto das Guardas Municipais através da Lei Federal 13.022 de 08 de agosto de 2014.

O estudo de caso apontou para um processo de reconhecimento da centralidade do Executivo municipal no debate, fato este, entretanto, que não esteve imune às disputas inerentes ao campo político. Esta centralidade que, em Juiz de Fora, somente foi percebida após a análise de todo o processo, mostra, em termos práticos, uma nova percepção, um novo paradigma de segurança pública, o qual se contrapõe a uma lógica de segurança pública focada exclusivamente no papel central das instituições policiais.

Sabemos que mudanças de estilo retórico devem ser diferenciadas de transformações mais profundas nas crenças aceitas e nas premissas que estruturam os discursos relacionados à segurança pública. “As mudanças rápidas e às vezes radicais que ocorrem nos discursos da política oficial não devem ser confundidas com alterações nas efetivas práticas e ideologias profissionais.” (GARLAND, 2008, p.70). No entanto, também não devemos supor que o discurso seja inconsequente. A retórica política e as representações oficiais têm um significado simbólico e uma eficácia prática que efetivamente geram consequências sociais. “Às vezes, o “discurso” é “ação””. (GARLAND, 2008, p.70).

O reconhecimento pelos entrevistados do papel central do Município, a demandar, inclusive, a criação de órgãos da administração municipal para melhor gestão das demandas relacionadas à violência urbana, trouxe elementos para o estudo de uma situação aparentemente paradoxal. O paradoxo é melhor compreendido a partir da relação entre o próprio discurso municipal – que reconhece a importância das políticas municipais de segurança pública e a liderança do poder executivo local – e as ações tendentes a cobrar dos gestores estaduais a responsabilidade pela gestão da criminalidade. Neste ponto, em alguns momentos, as falas de responsabilidade municipal sobressaíam; em outros, ganharam um certo obscurantismo. O reconhecimento, entretanto, de que a falta de liderança e de articulação, em Juiz de Fora, estaria obstaculizando as ações na cidade, bem como o direcionamento destas cobranças para o poder executivo local, fortalece um processo que, mesmo ainda em construção, parte do reconhecimento de um novo e importante ator na gestão da segurança pública. Cabe ressaltar que a criação em âmbito local de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública - GGIM vem sendo estimulada pelo governo federal, sendo percebida como ações que se harmonizam com os pilares de uma Segurança Pública Cidadã.

Uma compreensão da interface entre município e segurança pública pode ser percebida pelo material colhido, bem como as falas analisadas. Neste sentido, a perspectiva da prevenção aparece consensualmente, embora com tônicas e focos diferenciados. A correlação entre falta de infraestrutura social e criminalidade, bem como a importância de políticas públicas municipais integradas, ganharam relevo no material empírico. Nossa pesquisa de campo reforçou o consenso teórico de que as ações voltadas à redução da criminalidade devem estar atentas às especificidades de cada cidade, de cada bairro; em síntese, de cada local acolhido dentro da sua singularidade.

Apesar de não haver dissenso no reconhecimento de que município e criminalidade melhor se tangenciam através das políticas preventivas, percebemos a ênfase que a implementação do Projeto “Olho Vivo” ganhou na cidade. Esta ênfase pode ser percebida como consequência do que Garland (2008) aponta como transformação do pensamento criminológico na sociedade contemporânea, em que o crime, ao assumir um aspecto normal, rotineiro, reconhece nos delinquentes atores racionais, refratários aos mecanismos de inibição e totalmente responsáveis por seus atos criminosos. As novas implicações da lógica preventiva do crime, dentre as quais a prevenção situacional, geram uma nova espécie de teorização. “O novo conselho político é de se concentrar na substituição da prevenção pela cura, reduzindo as oportunidades, aumentando controles sociais e situacionais e modificando as rotinas diárias”. (GARLAND, 2008, p.62). O “Olho Vivo” entra em um contexto em que a parceria efetiva do Município com a Polícia Militar se fundamenta na busca de novas estratégias para o gerenciamento da criminalidade urbana.

As políticas preventivas de segurança, bem como elementos relacionados à gestão local estratégica, participação civil, gestão criativa direcionada para as particularidades e potencialidades do território - são percebidos como fatores estruturantes das políticas municipais de segurança, dentro de um contexto em que a reformulação dos discursos e práticas na área da segurança é percebida como indispensável para atender às demandas da sociedade contemporânea. O município aparece assim como um ator estratégico dentro de um contexto de busca por novas formas de atuação. No entanto, é forçoso admitir que, ao contrário do que pode concluir um discurso mais entusiasta, senão utópico, atuar no campo da segurança pública não é um anseio deste ente federativo. É algo pelo que lutar. Tal realidade vem se fortalecendo como uma escolha quase inevitável, que busca garantir as condições de governo; uma escolha que visa gerir a população e conduzir o barco da melhor maneira possível. Se a realidade é um naufrágio, o Prefeito vem sendo convocado para ser o comandante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. **Tempo Social**, Brasil, v. 10, n. 1, p. 19-47, Jun. 1998. ISSN 1809-4554. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86698>>. Acesso em: 24 Jun. 2015.

ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v.15, n.2, p. 103-140, Nov. 2003.

ADORNO, S.; LAMIM, C. Medo, violência e insegurança. In: LIMA, R.S.; PAULA, L. (Orgs.). **Segurança Pública e violência: O Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto. 1ª Ed, 2008, p. 150-171.

ALMEIDA, G.A; APOLINÁRIO, S.M.O.S. **Direitos Humanos**. São Paulo: Atlas, 2009.

ALVES, M. C. Gestão local e políticas públicas: os desafios do campo da segurança. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_ii_-_gestao_local_e_politicas_publicas_-_os_desafios_do_campo_da_seguranca1.pdf>. Acesso em: 18.set.2014.

ANDRADE, V.R.P. A mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. **Sequência**. n.67, p. 335-356, Florianópolis. dez/2013.

AQUINO, J.A de. As Teorias da Ação Social de Coleman e de Bourdieu. **Humanidades e Ciências Sociais** . v. 2 n2, 2000. p. 17-29. Disponível em: <<http://www.lepem.ufc.br/jaa/2teorias.pdf>>. Acesso em: 09.mar.2014.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 18, n. 1, p. 77-86, Mar. 2004 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 Jun. 2015.

BEATO, C.F. Crime e políticas sociais. **Das políticas de Segurança Pública as Políticas de Segurança. O Brasil diz não à violência**. Gabinete de Segurança Institucional. Brasil, 2002. p. 09-20

BECKER, H.S. **Segredos e Truques da Pesquisa**. Tradução Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2007 [1998].

BELLI, B. **Tolerância Zero e Democracia no Brasil: Visões da Segurança Pública na Década de 90**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BENGOCHEA. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18 (1). p. 119-131, São Paulo. 2004.

BORJA, J. Espacio público y seguridad ciudadana. In: **El espacio público, ciudad y ciudadanía**. Barcelona, 2000. p. 48-57. Disponível em: <http://www.sistemamid.com>.

_____. El espacio público es la ciudad, es la calle. In: **El espacio público, ciudad y ciudadanía**. Barcelona, 2000. p. 57-62. Disponível em: <http://www.sistemamid.com>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 11530, de 24 de outubro de 2007. **Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 21.mar.2015.

_____. Projeto de Lei nº 3734, de 23 de abril de 2012. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 21.mar.2015.

_____. Ministério da Justiça Secretaria Nacional de Segurança Pública Departamento de Políticas, Programas e Projetos. Edital de Chamada Publica N°, de 2012. **Seleção Publica De Propostas Para Apoio A Projetos Municipais Relativos A Ações De Prevenção Da Violência Do Programa Nacional De Segurança Com Cidadania - Fortalecimento Das Instituições De Segurança E Apoio À Implementação De Políticas Sociais**. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-06/editalmunic+iexclpiospronasci_-2012.pdf. Acesso em: 21.mar.2015.

_____. Projeto de Emenda Constitucional nº 51, de 24 de setembro de 2013. **Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição, acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial**. Disponível em: [senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em: 13.abr.2014.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 5, p. 193-216, July 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010333522011000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18.mar.2015.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. 5a ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

CANDIOTTO, C. Foucault e a crítica da verdade. Série estudos foucaultianos. 2ª ed. Belo Horizonte: Autentica Editora; Curitiba: Champagnat, 2013.

CANO, Ignacio. Políticas de Segurança Pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.3, n.5. São Paulo. dez/2006.

CARDOSO, A, CARVALHO, J.P. O policiamento Comunitário na perspectivas do paradigma da Segurança cidadã. 2011. Disponível em: <http://aderivaldo23.files.wordpress.com>.

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

CARVALHO, M.A.R de. **A cidade escassa e violência urbana**. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. Sociedade Brasileira de Instrução. n. 91.Série Estudos. Agosto de 1995. Disponível em: <<http://www.cis.pucRio.br/cedes/banco%20artigos/Direito%20e%20Cidade/maria%20alice.pdf>>. Acesso em: 12.06.2014.

CASTRO, J.D.C. Polícia Metropolitana de Bogotá: um modelo vitorioso da polícia da Colômbia. In: OLIVEIRA,F.B;ZOUAIN,D.M;RUEDIGER,M.A;RICCIO,V (Orgs). **Desafios para a gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV.1ª Ed, 2009, 255-271.

CASTELLS. M; BORJA. J. As cidades como atores políticos. Tradução Omar Ribeiro Thomaz. **Novos Estudos**. v.45, p. 152-166, Jun.1996.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

CHAVES, J. **O Problema do Direito em Michel Foucault: entre imagens jurídicas e a proposta de um direito novo**. Editora Juruá, Curitiba, 2010.

COHN, G. Introdução. In:_____ (Org); FERNANDES,F (Coord). **Weber**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. Ática, p.7-31, (s.d).

COMTE. Sociologia: conceitos gerais e surgimento. In: FILHO, E,M (Org); FERNANDES, F (Coord). **Comte**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. Ática, 1978. p.53-72.

COUTINHO, C.N. Notas sobre a Cidadania e Modernidade. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, nº 3, dez/2005 [1994].

_____.A Democracia Como Valor Universal. [1979]. Disponível em: <http://boletimef.org/biblioteca>.

DANTAS, F.D. Militarização da segurança pública. In: OLIVEIRA, F.B;ZOUAIN,D.M;RUEDIGER,M.A;RICCIO,V (Orgs). **Desafios para a gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV. 1ª Ed, 2009, 17-18.

DIAS, L.L. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos: A experiência da Paraíba no pós 1988**. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010.

Do Poder Pastoral à Governamentalidade. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/9999/9999_5.PDF>. Acesso em: 25.abr.2015.

DURKHEIM, E. Divisões da Sociologia: as ciências sociais particulares. In: RODRIGUES, J, A (Org); FERNANDES, F (Coord). **Durkheim**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. Ática, 1981. p. 41-45.

DOWBOR, L. **O que é o poder local**. Coleção Primeiros Passos. Editora Brasiliense. 1994.

FABRIS, D.R. Políticas Públicas no Século XXI: centralidade das famílias e o papel da mulher enquanto cuidadora de paciente com transtorno mental. **Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas**, 1, 2010. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/2.DiusleneFabris.pdf>>. Acesso em: 02.jan.2015.

_____. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1999. Prefácio à Segunda Edição (pp.XV a XXXI).

FILHO, E.M. Introdução. In:_____ (Org); FERNANDES, F (Coord). **Comte**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. Ática, 1978. p. 7-39.

_____.**Augusto Comte e o Pensamento Sociológico Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Livraria São José. 1957.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Graal. Organização, introdução e revisão técnica Roberto Machado. 26ª ed. São Paulo, 2013.

_____.**Estratégia, Poder – Saber**. Coleção Ditos e escritos IV. Organizador Manoel Barros da Motta. Forense Universitária. Tradução Vera Lúcia Avellar Ribeiro. 2003.

_____.**Vigiar e Punir: Nascimento da prisão**. 38º ed. Editora Vozes. Petrópolis 2010. Trad. Raquel Ramallete.

_____. A ordem do Discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 02 de dezembro de 1970 (2013). **Leituras Filosóficas**. 23ª ed. Edições Loyola. São Paulo. Tradução: Laura Fraga de Almeida Sampaio.

_____. **Segurança, território, população**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. Sujeito e Poder. In: Dreyfus, Hubert L; Rabinow, Paul. Tradução Vera Porto Carrero. **Uma trajetória Filosófica: Para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

_____. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). Martins Fontes, 2005. Tradução Maria Ernantina Galvão.

_____. **Estruturalismo e pós-estruturalismo**. In: Ditos & escritos II: Arqueologia das Ciências e História dos Sistemas de Pensamento. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005b. p. 307-344.

FRAGA, P.C.P. Governamentalidade e poder no pensamento de Foucault. **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v.12 (especial), p.69-89, mar.2002.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, Ano.3, 5ª Ed., p.100-114, ago./set.2009.

FREY, K.; CZAJKOWSKI, S. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **RAP**, Rio de Janeiro. 39(2), p. 297-325, Mar/Abr. 2005.

GARLAND, D. **A cultura do controle**. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GODOY. A.S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63. Mar/Abr 1995a.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. Mai/Jun 1995b.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução Dante Moreira. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GUINDANI, M. A Criação de um Novo Paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, J.T. **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, p. 117-144.

GUINDANI, M; SOARES, L.E. Porto Alegre: Relato de uma Experiência. In: SENTO-SÉ, J.T. **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, p. 283-332.

GROULX, L.H. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 95-124.

HANSEN, R. El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 84, sept. 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 22 abr. 2015.

HABERMAS, J. Esfera pública burguesa: ideia ou ideologia. In:_____ **Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução Flávio de R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2ª ed., 2003, p. 110-168.

HOLLOWAY, T.H. **Polícia no Rio de Janeiro**. Repressão e resistência numa cidade do século XIX. Tradução Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997 [1944].

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2006**. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2006/>. Acesso em: 23.Mar.2015.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2009**. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em: 23.Mar.2015.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf. Acesso em: 23.Mar.2015.

KANT DE LIMA, R; BAPTISTA, B.G.L. O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito. Uma contribuição antropológica. http://www.uff.br/ineac/sites/default/files/o_desafio_de_realizar_pesquisa_empirica_no_direito.pdf. Acesso em: 11. Jun. 2014.

KANT, I. **O que é o iluminismo**. Tradutor Artur Morão. LusoSofia:press. s.d. [1784]. Disponível: <http://www.lusosofia.net>. Acesso em: 10. Mar .2014.

KRUCHIN, M. K. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.7, n.1, p.40-56, fev/mar. 2013.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual da metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Setteneri. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LIMA, R.S; PAULA, L. Introdução. In: LIMA, R.S.; PAULA, L. (Orgs.). **Segurança Pública e violência: O Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto. 1ª Ed, 2008, p.7-29.

LLORENTE, M.V.; LEÓN, S.G. Colombia: Sucessos e Lendas Dos “Modelos” de Segurança dos Cidadãos: Casos De Bogotá e Medellin. In. BASOMBRIÓ, et al. **Para Aonde Vamos?** Análises de Políticas Públicas de Segurança Cidadã na América Latina. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Wilson Center. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/livro_paraaondevamos.pdf>. Acesso em: 12.mar.2015.

LYON, David. **The Electronic Eye**: The Rise of Surveillance Society. United States: University of Minnesota Press, 1994.

MAÇANEIRO, M.B. Diversidade metodológica em estudos organizacionais: análise dos trabalhos de conclusão do curso de Secretariado Executivo da Universidade Estadual Centro-Oeste – Unicentro. **Revista do Secretariado Executivo**. Passo Fundo, p. 112-129, n.7, 2011.

MACIEL, M. A guarda civil, memórias. 2013. http://amigosdaguardacivil.blogspot.com.br/2013/05/a-guada-civil-memorias_5.html. Acesso em: 11.dez.2014.

MARCHIORI, T. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública Relações Entre Conseg e Administração Municipal (1985-2008)**.2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista/UNESP, Campus Marília.

MARIANO, B.D. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública**. 1.ed., São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARTIN, G.; CEBALLOS, M. **Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003**. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004. Resenha de: GAVIRIA, M.R. Cultura e Segurança cidadã: em busca do controle da violência da Colômbia. Sociologias, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul/dez.2007, p.316-335.

MENDES, G.F; BRANCO, P.G.G. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed.São Paulo: Saraiva, 2012.

MESQUITA, N. P. Segurança, justiça e direitos humanos no Brasil. In: LIMA, R. S.; PAULA, L. (Orgs.). **Segurança Pública e violência: O Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto. 1ª Ed, 2008, p.53-64.

MIKI, R. **Participação do município na segurança pública**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_ii_-_participacao_do_municipio_na_seguranca_publica1.pdf>. Acesso em: 05.dez.2014.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SOUZA, Edinilsa R. de. Violência para todos. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro , v. 9, n. 1, p. 65-78, Mar. 1993 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X1993000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 Jun. 2015.

MIRABETE, J.F; FABBRINI, R.N. **Manual de Direito Penal**. Parte Geral. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MIRAGLIA. P. Os Municípios e a segurança pública. In: LIMA,R.S.;PAULA, L. (Orgs.). **Segurança Pública e violência: O Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto. 1ª Ed, 2008, p.89-99.

MISSE, Michel. (1996). O senhor e o escravo como tipos-limite de dominação e estratificação. **Dados**, 39, 1,1996, 61-100. Disponível em: <<http://sowiport.gegis.org/search/id/csa-sa-9712320/Cite>>. Acesso em: 02.jul.2014.

MUNIZ. J. Direitos Humanos na Polícia.In: LIMA,R.S.;PAULA, L. (Orgs.). **Segurança Pública, violência: O Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto. 1ª Ed, 2008, p.65-88.

NASCIMENTO, A. Apresentação à edição brasileira. In: GARLAND, D. **A cultura do controle**. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan. 2008, p. 7-30.

OLIVEIRA, R. A Criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública e as Iniciativas de Prevenção em São Paulo. In: SENTO-SÉ, J.T. **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, p. 96-116.

OLIVEIRA, V.E. **O Municipalismo brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais. O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Faculdade de São Paulo.

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA. Relações entre CONSEG e administração municipal (1985-2008)

PASSOS, I.C.F. (org.). **Poder, normalização e violência. Inclusões foucaultianas para a atualidade**. Série Estudos Foucaultianos. Editora Autêntica: Belo Horizonte, 2008.

PEREIRA, J.R, TONELLI, D.F, OLIVEIRA, V.A.R. O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.7, n.1, p.8-22, fev/mar. 2013.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos: Desafios e perspectivas contemporâneas. **Revista TST**, Brasília, v.75, n.1, jan/mar. 2009.

PIOVESAN, F. Direitos humanos globais, justiça internacional e o Brasil. **Revista Fundação da Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Território, Brasília**, ano 8, v.15, jan/jun 2000, p. 93-110

PIRES, A.P. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 43-94.

PLANEFOR. **Segurança Pública. Direito da Cidadania: Debates e propostas**. Fortaleza, 2001.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativa: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In:_____. et al. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 215-253.

RELATÓRIO FINAL DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009, Brasília. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. 156. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

RICCIO, V. **O Município e a Segurança: O Sistema Legal como Instrumento da Gestão da Ordem Pública**. 2012. Disponível em: <http://profmoraes.files.wordpress.com>.

ROSE, N. **Powersoft Freedom: Reframing Political Thought**. United States: Cambridge University Press, 2007.

SALLA, F; GAUTO, M; ALVAREZ, M. C. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. **Tempo Social. Revista de sociologia da USP**, v. 18, n. pp.329-350.

SÃO PAULO, Lei nº 2141 de 22 de outubro de 1926. **Crêa a Guarda Civil da Capital. São Paulo, SP**. <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1926/lei-2141-22.10.1926.html>. Acesso em: 18.ago.2015.

Lei nº 11530, de 24 de outubro de 2007. **Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21.mar.2015.

SAPORI, L.F.; ANDRADE, S.C.P. Arranjos Institucionais e Políticas de Segurança Pública na Sociedade Brasileira. In: CRUZ, M.V.G.; BATITUCCI, E.C. **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 191-228.

_____. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. SÉ, J. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.3, 2005, p.15-44.

SEGURANÇA E CIDADANIA. **Memórias do Pronasci: depoimentos ao Cpdoc**. In: FERREIRA, M.M; BRITTO, A (Orgs.). Rio de Janeiro: FGV. 1ªed. 2010.

SENTO-SE, J. T. Prevenção ao crime e teoria social. **Lua Nova**, São Paulo , n. 83, p. 9-40, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452011000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em; 24 jun. 2015.

_____.; FERNANDES, O. A Criação do Conselho Comunitário em São Gonçalo. In: SENTO-SÉ, J.T. **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, p. 255- 282.

SILVA, E.M. et al. Reflexos 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. n3, p.386-408, set/dez 2008.

SILVA, J.C. Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, ano 5, ed. 8, p.78-89, fev/mar. 2011.

SILVEIRA, A; SILVA,B; BEATO,C. Prevenção de crimes urbanos: O Programa Fica Vivo. In: LIMA,R.S.;PAULA, L. (Orgs.). **Segurança Pública e violência: O Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto. 1ª Ed, 2008, p.77-88.

SKOGAN, Wesley. G. Policiamento comunitário: o modelo de Chicago. In: OLIVEIRA, F.B.; ZOUAIN, D.M.; RUEDIGER, M.A.; RICCIO, V (Orgs). **Desafios para a gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV. 1ª Ed, 2009, 273-281.

SOARES, L.E. Segurança municipal: sugestões para uma agenda mínima: In SENTO-VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Segundo Volume. Brasília: Senado Federal, 1999.

_____. Segurança Municipal no Brasil. In: SENTO-SÉ, J.T. **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, p. 15-45.

_____. Desmilitarização e reforma do modelo policial. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, ano 7, n.76, p.18-19, nov. 2013.

SOUZA, N.C.P. Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada de segurança pública. In: OLIVEIRA, F.B.; ZOUAIN, D.M.; RUEDIGER, M.A.; RICCIO, V (Orgs). **Desafios para a gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV. 1ª Ed, 2009, 51-75.

VILLA, M.A. **História das Constituições Brasileiras**. 200 anos de luta contra o arbítrio. Biblioteca do Exilado, 2011.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da violência 2013: Mortes matadas por arma de fogo**. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos. Flacso-Brasil.

WASELFISZ, J.J. Mapas da Violência 2014: Os Jovens do Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO, 2014. Disponível em:
<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf>. Acesso em: 18.abr.2015.

WEBER, M. **A Política como Vocação**. In Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahareditores, 1963.

_____. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, G (Org); FERNANDES, F (Coord). **Weber**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. Ática (s.d).

ZAVERUCHA, J. A Crescente Inserção das Forças Armadas na Segurança Pública. In: CRUZ, M.V.G.; BATITUCCI, E.C. **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 25-50.

ZALUAR, A. Pra não dizer que não falei do samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, L.M. (Org.). **História da Vida Privada no Brasil: Contrastes da Intimidade Contemporânea**. v.4. Companhia das Letras, 1998.