

Universidade Federal de Juiz de Fora
Pós-Graduação em Ciências Sociais
Mestrado em Ciências Sociais

Daisy Cruz Gomes

**POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL:
UMA ANÁLISE SOBRE A INSERÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NA
AGENDA GOVERNAMENTAL DA CIDADE DE JUIZ DE FORA**

Juiz de Fora
2013

Daisy Cruz Gomes

**Política Pública Municipal – Uma análise sobre a
inserção da Guarda Municipal na agenda
governamental da cidade de Juiz de Fora**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Federal de Juiz de Fora, como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Antônio Salomão Condé

Juiz de Fora
2013

Daisy Cruz Gomes

**Política Pública Municipal – Uma análise sobre a
inserção da Guarda Municipal na agenda
governamental da cidade de Juiz de Fora**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Federal de Juiz de Fora como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Ciências Sociais

em ___ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Antônio Salomão Condé (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Paulo Cesar Pontes Fraga
Universidade Federal de Juiz de Fora

*Aos meus pais, José e Maria
À minha irmã Shirley*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, ao professor Eduardo Antônio Salomão Condé, que se tornou exemplo de dedicação e de pesquisador. Receba meu reconhecimento pelo professor que é, pela enorme paciência e compreensão comigo.

À meu pai, José Gastão, exemplo de luta e dedicação, pelo apoio eterno e por sempre estar ao meu lado. Sem ele, não conseguiria.

À minha mãe, Dona Maria da Penha, que a sua maneira me ensinou a lutar pela vida. Por você novamente dedicaria todo meu tempo e atrasaria todos os meus compromissos quantas vezes fossem preciso.

À minha irmã, Shirley, mesmo à distância, sempre presente.

Ao meu sobrinho, Miguel, por mostrar o significado da palavra alegria.

À CAPES, pelo apoio financeiro.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, por creditarem confiança e fornecerem acolhida a uma jovem advogada.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), pelo enriquecimento acadêmico proporcionado. Gostaria de deixar expressa a minha satisfação por ter cursado o mestrado neste Programa.

Aos professores Fernando Tavares Júnior e Paulo Cesar Pontes Fraga, pelas sugestões valiosas na qualificação.

Ao funcionário técnico administrativo, Francisco da Silva Rocha Filho, por Tudo.

Aos amigos, Nathália Lopes Falci; Luana Vieira; Thais Thomaz; Wallace Faustino, Guilherme Gama, Joseane Souza, Anemires e Antônio. Perdoem-me pelas faltas em nossos momentos de convívio.

Ao dedicado amigo Luiz Fernando Priamo, pela confiança e amizade de sempre.

Aos colegas de mestrado, Camila, Ludmila, Rodrigo, Paula e Marcela pelo convívio prazeroso e solidário. Aos (às) demais companheiros (as), agradeço a presença e os debates, sempre enriquecedores.

À Universidade Federal de Juiz de Fora e ao Instituto de Ciências Humanas, pela estrutura física e pelos funcionários sempre dispostos a ajudar.

A todos que, de uma forma direta ou não, contribuíram para superar essa difícil etapa.

E, principalmente, a Deus, força que transcende a razão e que sempre foi minha linha guia para que, por mais difíceis que fossem as situações em minha vida, houvesse

sempre o caminho para a solução.

RESUMO

O presente trabalho, um estudo sobre a formação da agenda, tem como objetivo principal analisar de que forma a demanda por segurança pública se tornou algo relevante e politicamente significativo a ponto da Guarda Municipal passar a integrar a agenda governamental de Juiz de Fora na última gestão do ex-prefeito Carlos Alberto Bejani. Objetiva-se investigar se a inclusão da Guarda Municipal na agenda governamental da cidade tenha sido motivada em decorrência da necessidade de tratamento ou da resolução de um problema social percebido como coletivamente relevante ou, se esta tenha sido motivada por propósitos simbólicos. Ou seja, pretende-se discutir se essa demanda política surgiu autonomamente na comunidade ou se o governo municipal criou condições para que tal demanda fosse produzida a fim de dar a impressão que o mesmo estava tomando atitudes.

Palavras-chave: Política Pública. Agenda governamental. Guarda Municipal

ABSTRACT

The main objective of this research work, a study of political agenda setting, is to analyze how public security issues became important and politically significant, making Municipal Civil Guard be part of Juiz de Fora political agenda during Carlos Alberto Bejani's mandate. This work aims to investigate if the inclusion of Municipal Civil Guard in the city's political agenda was motivated by the lack of treatment or solution for a social problem recognized as a collectively relevant challenge, or if this action was motivated by symbolic purposes. In other words, it aims to discuss if this political necessity arose freely in the community or if the local government created conditions to produce this necessity in order to show that strategies to solve the problem were being developed.

Key words: Public Policy. Political Agenda. Municipal Civil Guard

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DA AGENDA DOS GOVERNOS.....	15
1.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELOS EXPLICATIVOS.....	17
1.2 FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	23
2 FEDERALISMO E OS TRÊS NÍVEIS POLÍTICOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÔNOMOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....	33
2.1 DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA MUNICIPAL NO BRASIL.....	39
2.2 SEGURANÇA PÚBLICA E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NESA ESFERA.....	43
3 A GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL – UMA MEDIDA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	50
3.1 A FORMALIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DA GUARDA MUNICIPAL.....	51
3.2 INICIATIVAS QUE REDUNDARAM EM POLÍTICAS DE ESTÍMULO A EXPANSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	54
3.3 O PERFIL ORGANIZACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS EXISTENTES NO TERRITÓRIO BRASILEIRO.....	58
4 A INSERÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NA AGENDA GOVERNAMENTAL DA CIDADE DE JUIZ DE FORA.....	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS.....	99
ANEXOS.....	107

LISTA DE SIGLAS

PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

PRONASCI - Programa Nacional de Segurança com Cidadania

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública

HT - Rádio portátil

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PPS - Partido Popular Socialista

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PDT - Partido Democrático Trabalhista

Amac - Associação Municipal de Apoio Comunitário

IPTU - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

PJ - Partido da Juventude

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PDC - Partido Democrata Cristão

PFL - Partido da Frente Liberal

PPA - Plano Plurianual

POV - Postos de Observação e Vigilância

GETTRAN/JF - Agência de Gestão do Transporte e Trânsito de Juiz de Fora

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

TD - Texto para Discussão

NESP - Núcleo de Estudos em Segurança Pública

PJF - Prefeitura de Juiz de Fora

TM - Tribuna de Minas

DR - Diário Regional

SARH - Secretaria de Administração e Recursos Humanos

PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais

SOU - Sala de operações da unidade

INTRODUÇÃO

A forma federativa, adotada pelo Brasil há mais de um século, é feita com base na divisão territorial do poder entre as instâncias de governo. Criada a partir de 20 províncias herdadas do sistema unitário, a federação brasileira é formada pela união do Distrito Federal, dos 26 estados e dos 5.570 municípios. Diferente de outras, a federação brasileira é um sistema de três níveis já que inclui os municípios entre os entes federativos. Trata-se de um modelo de federalismo simétrico, no qual todas as unidades da federação conservam poderes e competências iguais, do ponto de vista constitucional.

Como entes federativos constitucionalmente autônomos, os municípios no Brasil exercem total autonomia nos âmbitos político, administrativo, legislativo e financeiro. Junto aos governos locais podem estabelecer prioridades e gerir os recursos para que possam realizar tais prioridades. O município no país também é espaço legítimo de definição de políticas públicas, inclusive com o direito de inserir em sua agenda governamental políticas voltadas para a segurança pública local.

Nota-se que ao longo dos anos a questão da segurança tem se mantido em uma posição de destaque na agenda pública do país. Com a promulgação da atual Constituição Federal, as agendas públicas e os atores políticos tornaram-se ainda mais sensíveis e atentos às demandas por segurança, principalmente por trata-se de questão de interesse geral. Portanto, segurança pública é questão que atinge a todos os entes federativos.

Entretanto, até bem pouco tempo o problema da segurança era uma questão que dizia respeito somente ao governo estadual e seus respectivos órgãos de justiça criminal. Com base na própria Constituição Federal, argumentava-se que a questão da segurança pública era constitucionalmente responsabilidade dos Estados. A esfera municipal era tratada como agente secundário na formulação de políticas públicas voltadas para a área de segurança. Todavia, também é espaço legítimo de definição de estratégias para a gestão do problema da segurança, pois é no município que os problemas relacionados à criminalidade são vivenciados.

O município é um espaço no qual as instituições responsáveis pela gestão da segurança podem se articular em função de demandas concretas e específicas de cada comunidade. O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 expressa que a segurança pública é dever do estado, direito e responsabilidade de todos. O parágrafo 8º desse mesmo artigo dispõe que os municípios poderão constituir suas guardas municipais, com finalidade de proteger bens, serviços e instalações do município. Desta forma, percebe-se que a

Constituição ao corresponsabilizar todos os entes pela segurança pública nacional e facultar aos municípios o direito de criarem suas guardas municipais realizou um deslocamento no sentido atribuído a segurança, colocando o município, definitivamente, entre os responsáveis pela política nacional de segurança pública.

A Guarda Municipal é uma política pública municipal que estende aos municípios não só a possibilidade de colaborar ativamente com a segurança do país, mas também de atender às necessidades específicas da população. Criadas com o intuito de buscar novas alternativas e soluções para os problemas sociais crescentes, podemos considerar que a Guarda Municipal representa uma busca por inovação no quadro das políticas de segurança.

Conforme observamos, originalmente, a Guarda Municipal é dedicada à proteção dos bens, serviços e instalações do município. Apesar disso, o dispositivo constitucional que previu a possibilidade de criação da instituição deixou em aberto o formato de sua execução para que cada Guarda pudesse se adequar às características locais, ficando a cargo das legislações municipais o detalhamento dessas atribuições.

Muitos municípios já possuem suas Guardas Municipais, outros ainda estão em fase de implementação. De acordo com a pesquisa realizada em 2009, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (MUNIC 2009), o Brasil possuiu aproximadamente 865 municípios com Guarda Municipal. De autoria de Carlos Alberto Bejani, prefeito na gestão 2005-2008, foi aprovada em Juiz de Fora¹ a Lei nº 11.206 (ver anexo A) de 14 de setembro de 2006 que instituiu a criação da classe da Guarda Municipal de Juiz de Fora. Apesar da Lei que criou a Guarda Municipal de Juiz de Fora ter sido aprovada em 2006, a Guarda apenas iniciou suas atividades no dia 06 de dezembro de 2008.

O incômodo básico que preside este trabalho se refere ao primeiro estágio que compõem o ciclo desta política pública municipal, a formulação da agenda ou agenda *setting*. A indagação proveniente deste incômodo é: de que forma a demanda por segurança pública se tornou relevante e politicamente significativa a ponto da Guarda Municipal passar a integrar a agenda governamental da cidade de Juiz de Fora? Esta é a questão central que este trabalho buscará responder.

Para isso, no primeiro capítulo deste título, o trabalho volta-se ao exame do campo das políticas públicas e da formação da agenda, primeiro estágio pré-decisório do modelo conceitual definido como modelo cíclico da política pública, no qual a política é vista como um ciclo deliberativo. Trata-se de um esquema de visualização e interpretação capaz de

¹ Juiz de Fora é município brasileiro localizado no interior do Estado de Minas Gerais, com população contada pelo IBGE, no ano 2010, em 516 247 habitantes.

organizar as políticas públicas em fases sequenciais e interdependentes. O modelo de Jonh W. Kingdon, o Modelo de Múltiplos Fluxos ou *multiple streams*, será utilizado para tentar entender como as agendas governamentais são formuladas.

Em seguida, faremos uma breve análise sobre o federalismo e sobre a federação brasileira e seus contornos. O capítulo está dividido em três partes. Na primeira, se mapeia o surgimento desse sistema político e se introduzem alguns conceitos relacionados ao tema. Na segunda, apresentam-se as características da descentralização no federalismo brasileiro e a maneira como esta tornou possível e efetiva a autonomia municipal no país, dando a possibilidade aos municípios de atenderem aos interesses e prioridades locais. Na terceira, discutem-se a questão da segurança pública no país e o papel que cabe aos municípios nessa esfera.

O capítulo seguinte é dedicado a Guarda Municipal. Oferece-se na primeira parte do capítulo uma explanação breve sobre a formalização constitucional da instituição. Em seguida, apontam-se iniciativas que redundaram em políticas de estímulo a expansão das Guardas Municipais e, por fim, dada a falta de pesquisas relacionadas ao perfil da instituição apresenta-se um panorama do perfil organizacional das Guardas Municipais existentes no território brasileiro com base em um único estudo, a pesquisa “Perfil Organizacional das Guardas Municipais”, realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, publicada no ano de 2010. Faz-se necessário pontuar que esse terceiro capítulo representa um esforço de inserir em nosso trabalho um tema pouquíssimo abordado e extremamente carente de pesquisas científicas, de estudos e publicações voltadas exclusivamente ao tema.

No último capítulo recupera-se a formação da política pública municipal que deu origem a Guarda Municipal de Juiz de Fora, através de um retrospecto que inclui desde a eleição municipal de 2004 até um brevíssimo apanhado sobre o formato que a Guarda Municipal de Juiz de Fora apresenta nos dias de hoje. Lamentavelmente, a Secretária de Administração e Recursos Humanos da Prefeitura de Juiz de Fora, secretaria na qual a Guarda Municipal está subordinada, nos cedeu pouquíssimos dados referentes à Guarda Municipal, apesar de muitos esforços e de um longo período no qual solicitamos por várias vias informações sobre a instituição. Entretanto, a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora até o momento do fechamento deste trabalho se mostrou não disposta a compartilhar tais dados, fato que nos obrigou a encerrar nossa pesquisa apesar de cientes dos problemas que a falta destes acarretariam a pesquisa. Por fim, ainda na busca pelo objeto desta pesquisa e como forma de coletar informações que pudessem auxiliar a análise do mesmo, entrevistamos Carlos Alberto Bejani, autor da política pública municipal que deu origem a este trabalho.

Apesar das muitas dificuldades que encontramos para a construção desta pesquisa, tanto relacionadas à falta de publicações e estudos científicos a respeito da Guarda Municipal quanto a falta de dados referentes a Guarda Municipal de Juiz de Fora, nos capítulos que se seguem nos manteremos firmes no propósito de investigar da melhor maneira possível o tema. Buscar entender de que forma a demanda por segurança pública se tornou relevante a ponto da Guarda Municipal passar a integrar a agenda governamental de Juiz de Fora na última gestão do ex prefeito Carlos Alberto Bejani. Essa é, por conseguinte, a arquitetônica do presente trabalho.

1 - POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DA AGENDA DOS GOVERNOS

Dentro da vastidão na qual se encontram os estudos acadêmicos, nos deparamos com a amplitude de linguagens e terminologias possíveis. Sobretudo, inúmeras possibilidades de interpretação e significação de acordo com as regiões do globo onde se origina cada estudo. Antes de tudo, julgamos importante salientar possíveis dificuldades na diferenciação de alguns termos cruciais das ciências políticas, que principalmente países de língua latina podem enfrentar.

Segundo Secchi (2010), na língua portuguesa, por exemplo, o termo “política” pode assumir dois sentidos principais, os quais as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*. De acordo como autor, “*Politics*, na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem.” (SECCHI, 2010, p.01). Esse primeiro sentido da palavra “política” guarda relação com a atividade e com a competição política. Acreditamos que esse sentido é aquele que se encontra mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa.

O segundo sentido da palavra política é expresso pelo termo *policy*. Nesse caso, o termo política tem relação com orientações para a decisão e ação, trata-se de uma dimensão mais concreta da política. O termo “Políticas Públicas” está ligado a esse segundo sentido da palavra política. As políticas públicas tratam do processo de construção dessas decisões e ações, assim como de todo conteúdo concreto e simbólico que envolve as decisões políticas.

Entender a origem de uma área de conhecimento é, segundo Souza (2007), essencial para melhor assimilar seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. Como área de conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública nasce nos Estados Unidos dando ênfase nos estudos sobre ação dos governos, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado. Na Europa, ao contrário, a política pública surge como uma extensão dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e dos governos. É notável que apenas em democracias estáveis aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser analisado de maneira independente e formulado cientificamente.

Na definição de Secchi (2010), a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um determinado problema público. Para o autor a política pública é composta por dois elementos fundamentais, a resposta a um problema público e a intencionalidade pública, ou seja, a política pública é criada em decorrência da necessidade de tratamento ou da

resolução de um problema percebido como coletivamente relevante. Além disso, por mais óbvio que possa parecer, salientamos que o elemento “intencionalidade pública” está relacionado ao fato dessas políticas serem públicas em razão de seu caráter imperativo, de suas decisões e ações provirem da autoridade soberana do poder público. Nesse sentido, a política pública é entendida como promotora de necessidades, que teoricamente surgem em decorrência de determinados problemas públicos. Contudo, o autor alerta que toda definição de política pública é arbitrária, isso porque não existe um consenso acerca da definição de políticas públicas.

Em razão dessa falta de consenso, existem algumas definições sobre o que seja política pública. A definição mais conhecida de política pública é atribuída a Laswell, segundo a qual as “decisões e análises de política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2007, p. 68).

Podemos ainda, apontar outras definições como a de Easton que considera “uma política (policy) uma teia de decisões que alocam valor” (1953, p. 130, apud DAGNINO, 2002, p. 159). Outra visão, mais específica, é de Jenkins que enxerga o processo político como um “conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada” (1978, p. 15, apud DAGNINO, 2002, p. 159). Há ainda outras visões apontadas por Dagnino, como a de Hecllo para o qual “o conceito de política (policy) não é ‘auto-evidente’. Ele sugere que “uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou ‘não ação’), mais do que decisões ou ações específicas” (HECLO, 1972, p. 84-85, apud DAGNINO, 2002, p. 159). Buscando uma visão mais geral do processo, Dagnino nos direciona ao conceito de Wildavsky lembra que o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo (2002, p. 159). O autor ainda levanta o pensamento de Ham e Hill, que apontam “implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão” (1993, p. 13, apud DAGNINO, 2002, p. 159).

Política pública, na definição de Thomas Dye (2009), é o que os governos escolhem fazer ou não fazer. Observa-se que as políticas públicas não ficam a cargo, unicamente, dos governos federais. A responsabilidade de realização dessas políticas é dividida com os governos estaduais e municipais.

É a partir da análise de políticas públicas que é possível saber o que o governo está ou não fazendo, entendendo quais são as causas e as consequências dessas políticas. Faz-se necessário destacar que analisar política pública não é o mesmo que defendê-la. A análise da política envolve uma preocupação com a explicação e rigorosas pesquisas, além de um

“esforço para desenvolver e testar proposições gerais sobre as causas e consequências das políticas públicas e para acumular resultados que sejam de confiança e relevância geral” (DYE, 2009, p.06). Assim, busca-se o desenvolvimento de teorias e explicações gerais sobre as políticas públicas.

1.1 Análise de Políticas Públicas e Modelos explicativos

De origem norte-americana, a Análise de Políticas surgiu por volta dos anos 60, em função da preocupação com as políticas públicas. Ham e Hill (1993), revelam que a análise de políticas públicas tem origem em duas vertentes de interesse. A primeira delas surgiu em razão das muitas dificuldades que passavam os formuladores de políticas frente aos novos problemas. Fato que os levou a buscar ajuda para construção de alternativas e propostas para soluções. Já a segunda, foi desenvolvida por conta da atenção de pesquisadores acadêmicos da área de ciências sociais. Tais estudiosos passaram a trabalhar gradualmente com questões ligadas às políticas públicas e procuraram construir e aplicar conhecimentos que pudessem resolver os problemas concretos do setor público. Com o passar de alguns anos surgiram programas e cursos universitários voltados ao ensino de políticas públicas, novas disciplinas e publicações acadêmicas a respeito do tema. Ao mesmo tempo, algumas agências governamentais de países mais avançados começaram a empregar analistas de políticas, com o fito de que aplicassem algumas práticas como, por exemplo, a análise de custo e benefício, o orçamento por programa e a análise de impacto.

Em alguns círculos, a análise de políticas públicas surge como área de pesquisa, opondo-se à administração pública, formato inicial, nos Estados Unidos, na década 60. Em outros, a Análise de Políticas se funda por diferenciação em relação ao da ciência política. Fica estabelecida uma alteração no seu enfoque, concentrado mais na análise das organizações e estruturas de governo. Assim, o foco da análise foi transportado do institucional para o comportamental.

A análise de políticas públicas recebe desde muito tempo contribuições de cientistas sociais. Contudo, embora a área estivesse expandido, não era inteiramente nova. Segundo Ham e Hill (1993), pesquisadores como Marx e Keynes já haviam se interessado por questões referentes à atuação dos governos e políticas públicas. O que houve de novo, segundo os autores, foi o aumento do número de contribuições a respeito do tema, que passou

a ocorrer a partir dos anos 70 e um maior interesse por parte dos governos. Esse novo movimento,

caracterizou-se por oferecer uma nova abordagem e por tentar superar problemas atinentes aos cursos de ciência política, que tomaram por modelo áreas da administração pública ou deram excessiva ênfase a métodos quantitativos combinados à análise organizacional. (DAGNINO, 2002, p.162).

O interesse em análise de política continuou a se desenvolver nos anos 80, apesar de ter ocorrido um deslocamento dos termos do debate. A consideração da ineficiência do Estado para resolver os problemas sociais conduziram a aplicação de técnicas de gestão típicas do setor privado. Nesse sentido, a administração pública passou a ser descrita, cada vez mais, como gestão pública. Na visão de Dagnino (2002), essa administração tem como postura marcante a subestimação das dificuldades relacionadas à implementação de políticas. Tal posicionamento baseia-se na crença de que a implementação de políticas é um processo direto e retilíneo.

Assim, podemos perceber que diante da análise, políticas públicas é um termo que descreve todo um conjunto de atividades. Em razão dessa variedade de atividades, Wildavsky (1979) acredita que não deve haver nenhuma definição de análise de política, com base no argumento de que praticar análise política é mais importante do que desperdiçar tempo definindo-a. De acordo com autor, “a análise deveria ser mostrada e não apenas definida. Nada é mais ridículo que uma busca fútil de essências aristotélicas” (WILDAVSKY, 1979, p. 410 apud HAM E HILL, 1993, p. 17).

Apesar desse ponto de vista, existem inúmeras definições do que seja análise de políticas públicas. Segundo Dagnino (2002), entre todas essas definições existe uma é correntemente aceita na literatura especializada. Tal definição sugere que a análise tem por objeto os problemas que os fazedores de política encaram e tem como objetivo ajudar no seu equacionamento.

Para Dye (2009), fazer análise de política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz. Na visão do autor todas as definições de análise de política pública, na realidade, significam a mesma coisa, ou seja, todas definem e descrevem as causas e as consequências da ação do governo. Ham e Hill (1993) alertam que essa definição de análise de política pode parecer, em uma primeira leitura, descrever o mesmo objeto da ciência política. Porém, conforme mostra Dye, o que distingue a análise de política do que se produz em ciência política é atenção dos analistas de políticas com “o que” o

governo faz. Além disso, a análise de política também se distingue em razão do uso de conceitos de uma variedade de disciplinas diferentes.

Para a análise de políticas são utilizados modelos conceituais ou explicativos, aplicados como forma de compreender as políticas públicas. De acordo com Dye (2009), um modelo é meramente uma abstração ou representação da vida política. Para saber se esses modelos estão ajudando ou não, o autor estabeleceu alguns critérios para avaliação de sua utilidade. Portanto, a utilidade dos modelos dependerá de sua capacidade de simplificar a vida política, identificar o que é realmente importante a respeito, capacidade de coerência com a realidade, comunicar algo significativo, se referir a fenômenos do mundo real e sugerir explicações que possam ser testadas.

Cada desses modelos apresenta uma forma própria de entender a política. Contudo, nenhum desses modelos resulta do estudo das políticas públicas. Atentemos para o fato de que tais modelos não são competitivos, ao contrário, cada um deles ajuda compreender os diversos aspectos da vida política (DYE, 2009). É como base nesses modelos que tentaremos examinar as políticas públicas.

Para o institucionalismo uma política só se torna política pública, de fato, quando é aprovada, implementada e executada por instituições governamentais (DYE, 2009). Sem explicar como o governo realiza essas políticas, o modelo apenas afirma que são as instituições que dão legitimidade, universalidade e o monopólio da coerção às políticas públicas.

O racionalismo, parte da premissa que o governo deve escolher políticas públicas que resultem em ganho máximo para a sociedade. Entretanto, esse ganho deve ser maior do que o custo, ou seja, deve haver algum ganho social. Note-se que “o racionalismo envolve o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos que serão sacrificados ou alcançados por uma política pública e que não podem apenas ser medidos em dinheiro” (DYE, 2009, p. 15). Porém, esse molde racional muitas vezes sofre embargos, o que impede sua aplicação integral. Entretanto, o modelo é considerado importante para fins de análise, na medida em que pode auxiliar a identificar os obstáculos à racionalidade. O modelo, segundo Dye (2009), também ajuda a encontrar uma resposta à seguinte questão: por que é que as políticas públicas não são um processo mais racional?

Para o incrementalismo as políticas públicas sofrem ajustes e remendos ao longo do tempo. Essa visão apresenta o argumento de que as decisões do governo seriam apenas incrementais e pouco substantivas. Trata-se da conservação de programas já existentes, da continuação de políticas do governo passado sendo apenas incrementadas. Charles E.

Lindblom foi quem apresentou pela primeira vez esse modelo, como crítica ao modelo racional.

Com base em tal padrão, a atenção dos novos governantes está limitada a três possibilidades, o incremento, a redução ou a modificação dos programas já existentes. Nota-se que raramente os políticos examinam as políticas anteriores, apenas incrementam (DYE, 2009). Isso porque não têm tempo, informação ou dinheiro para investigar alternativas que resultem na implementação de novas políticas. Assim, evitam-se conflitos entre os tomadores de decisão, mantêm-se a estabilidade e a preservação do próprio sistema político, sendo o modelo, por isso, considerado politicamente conveniente. De acordo com Souza, a

visão incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto, os que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixam de estar na agenda dos governos. Mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais (2007, p. 73).

Já a teoria de grupos parte da premissa de que os indivíduos se reúnem para reivindicar e lutar por seus interesses sendo, portanto, o elo que une indivíduos ao governo. Esse modelo iniciou-se com a proposta de interação entre os vários grupos políticos. É a luta entre os grupos que influencia as políticas públicas, assim, o grupo torna-se político quando faz um pedido através ou em qualquer das instituições do governo (DYE, 2009). Acredita-se que sua capacidade de influenciar a tomada de decisões governamentais é diretamente proporcional a sua riqueza, força organizacional, liderança, acesso e coesão interna.

A teoria de elite considera que as políticas públicas são o reflexo das preferências da elite e não das exigências da massa. Dessa forma, Dye destaca que “mudanças e inovações nas políticas públicas surgem como resultado de redefinições feitas pelas elites de seus próprios valores” (2009, p. 22). Ressaltamos que o modelo delega às elites a responsabilidade sobre o bem-estar das massas.

A teoria dos jogos “é o estudo de decisões em situações nas quais dois ou mais participantes racionais têm de fazer escolhas e o resultado dependerá das escolhas de cada um deles” (DYE, 2009, p. 24). O modelo baseia-se na crença de que as políticas públicas são escolhidas quando não há nenhuma alternativa que seja melhor. Por outro lado,

a teoria da escolha pública (public choice) adota um viés normativamente cético quanto à capacidade do governo de formular políticas públicas devido a situações como auto-interesse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particulares. Essa teoria é, provavelmente, a que demonstra mais mal-estar e desconfiança na capacidade dos mecanismos políticos de decisão, defendendo a superioridade das decisões tomadas pelo mercado vis-à-vis as tomadas pelos políticos e pela burocracia (SOUZA, 2007, p. 82).

O modelo de política pública, desenvolvido por Theodore Lowi, assevera que a política pública pode assumir três formatos: políticas distributivas, regulatórias e redistributivas. Esses formatos não são meros artifícios para fins de simplificação e nem mesmo excluem uns aos outros. Na realidade são atividades do governo que representam arenas reais de poder.

Arena distributiva ou políticas distributivas são decisões altamente individualizadas. São “decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão de recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo” (SOUZA, 2007, p. 73).

Embora as políticas regulatórias sejam expressas de maneira generalista, seus impactos são individuais, regra geral. Assim, os beneficiados e os prejudicados por essas políticas são claramente distinguidos. Trata-se de um formato de política mais visível ao público, que envolve burocracia, políticos e grupos de interesse. Aproxima-se da visão pluralista – decisões regulamentares envolvem confrontos diretos – sendo dessa forma, a política pública como um resíduo do jogo de poderes. Já as políticas redistributivas atingem “maior número de pessoas e impõe perdas concretas e em curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros” (SOUZA, 2007, p. 73). Tal viés se aproxima da visão elitista do processo político.

Partindo para análise de outro modelo de política pública, temos o “*garbage can*” ou “lata de lixo”, que foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen. De maneira sintética, o *garbage can* argumenta que as soluções procuram os problemas. Dentro do conceito, as escolhas de políticas públicas são realizadas como se as alternativas estivessem na lata de lixo. Isto é, existem diversos problemas e poucas soluções. As soluções já existem e estão na “lata de lixo” esperando que os problemas apareçam para que sejam colocadas em prática pelos participantes. Segundo Howlett e Ramesh (1995), a metáfora do *garbage can* veio com a intenção de despir as tomadas de decisões de qualquer fundamento racional ou científico.

Por fim, o modelo cíclico da política pública. Esse modelo vê a política como um ciclo deliberativo, trata-se de um esquema de visualização e interpretação capaz de organizar

as políticas públicas em fases sequenciais e interdependentes. Este ciclo é uma das formas mais comuns de se simplificar o processo de formação das políticas públicas através da sua divisão em diferentes estágios ou etapas. (HOWLETT, *et al*, 1995; REIS, 2010). Assim, as críticas

em relação à abordagem da política pública como um ciclo baseiam-se no fato de que a descrição do processo é sequencial e ordenada, pressupondo-se que todas as alternativas são cuidadosamente discutidas para o alcance dos objetivos (modelo racional abrangente), quando, na prática, a elaboração da política é complexa e interativa (PINTO, 2004, p. 56).

Leonardo Secchi (2010) faz crítica semelhante com relação ao modelo. O autor assevera que “apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam.” (2010, p. 33). Apesar das ponderações feitas pelos autores, o modelo cíclico de políticas públicas é de grande utilidade justamente por permitir que as fases do processo de formação de políticas públicas sejam visualizadas de maneira sequencial e que possam ser analisadas de forma independente. Dessa forma, auxilia, conforme cremos, a organizar as ideias, além de facilitar o compreensão no que diz respeito aos trâmites do complexo processo das políticas públicas.

Não obstante as possíveis limitações, pesquisas realizadas a partir do referencial do modelo cíclico de política pública têm fornecido importante ferramenta analítica. Tais pesquisas possibilitam clarear muitos pontos obscuros sobre como são tomadas as decisões, além de indicar aspectos determinantes da elaboração e implementação da política pública (PINTO, 2004).

Para a visualização deste modelo várias versões, de diferentes autores, foram desenvolvidas. De acordo com Souza (2007), o ciclo é constituído por estágios de definição de agenda; identificação de alternativas; avaliação das opções; seleção das opções; implementação e avaliação. Os pesquisadores Howlett e Ramesh (1995) descrevem o ciclo das políticas públicas em cinco momentos: identificação do problema e definição da agenda (*agenda-setting*); formulação da política; decisão sobre qual política pública será implementada; implementação e por fim, avaliação sobre a efetividade da implementação. Em cada uma destas etapas é possível analisar sob ótica dos atores envolvidos, das instituições, instrumentos e sub-estágios. E ainda, autores como Van Der Graaff, Van Dijk, Shneider e Anderson, traçaram etapas fundamentais do processo, como esquematiza Pinto:

- a) determinação da agenda, onde a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública;
- b) formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei);
- c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução);
- d) avaliação de políticas (relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças) (2004, p. 55).

Kingdon foi o principal formulador do modelo cíclico da política pública. Para o autor a política pública é composta por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas; a escolha dominante entre o complexo de alternativas disponíveis e, por fim, a implementação da decisão. Dentro do modelo “*multiple streams*”, o autor preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formulação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação de políticas (*policy formulation*)” (CAPELLA, 2007, p.88).

1.2 A formação da agenda governamental

O presente trabalho dá ênfase ao primeiro estágio pré-decisório, ou seja, destaca-se a definição de agenda ou *agenda setting*. A indagação que permeia o trabalho é de que maneira uma determinada questão passa a chamar a atenção do governo e posteriormente, a integrar a sua agenda. Utilizaremos o modelo de John W. Kingdon, o “Modelo de Múltiplos Fluxos” ou *multiple streams*, para tentar explicar como as agendas governamentais são formuladas. Afinal, todo o caminho a ser seguido começa com a elaboração de uma agenda, no qual interesses e propostas são colocados em negociação para que se possa definir e adaptar preferências ao projeto político governamental. Segundo Howlett e Ramesh (1995), esta talvez seja a mais crítica etapa do “ciclo das políticas”. O que acontece neste estágio tem um impacto decisivo sobre o conjunto do processo do ciclo e suas consequências.

O modelo de Múltiplos fluxos é uma variação do modelo de Michael Coen, James March e Olsen. Trata-se do *garbage can* ou modelo “lata de lixo” aplicado ao modelo de políticas públicas, que “considera as organizações como “anarquias organizadas” caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluida e

instável.” (PINTO, 2004, p.61). Sendo assim, o autor defende que

as preferências não são definidas com clareza pelos atores, tampouco os objetivos a serem perseguidos. A ação geralmente é facilitada pela indefinição, “a organização é uma livre coleção de ideias ao invés de uma estrutura coerente; ela identifica preferências através da ação mais do que age com base nas preferências” (KINGDON, 1995). Tecnicamente, a organização opera por tentativa e erro, através de experiência e enfrentamento das crises. Os participantes entram e saem, ou seja, atores oscilam no decorrer do processo decisório. A participação é fluida, mudando de acordo com a decisão tomada. Tanto o Legislativo como o Executivo são pouco transparentes na realização de suas ações e vários atores não-governamentais interferem na tomada de decisão (PINTO, 2004, p. 61).

Ainda conforme Pinto (2004), essa falta de transparência é um mecanismo estratégico para assegurar o encaminhamento das alternativas consideradas prioritárias por aqueles que tomam a decisão final. Essas organizações possuem uma gama de alternativas à procura de problemas, como afirma Coen, March e Olsen. Os interessados podem pressionar para que esses problemas sejam reconhecidos e para que suas propostas ou soluções sejam adotadas. Observa-se que nesses processos muitos fatores atuam como forças capazes de impulsionar ou bloquear determinado item na agenda.

A questão estudada por Kingdon resume-se em questionar o motivo de alguns problemas entrarem na agenda e outros não, e por que determinadas alternativas são escolhidas e outras são recusadas. Na definição do autor a agenda é composta por uma lista de problemas que chama a atenção do governo. Percebe-se que

do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar prestando atenção, na realidade eles dão atenção séria apenas a alguns, mas não a outros. Assim, o processo de montagem da agenda limita este conjunto de questões concebíveis ao conjunto que de fato se torna foco de atenção (KINGDON, 1984, p. 03-04, apud HOWLETT e RAMESH, 1995, p.105).

O autor revela a existência de dois tipos de agenda: a governamental – que contém uma lista de assuntos dignos de atenção; e a agenda decisional ou política – composta por assuntos que serão decididos.

Para Kingdon, agenda governamental é um conjunto de assuntos considerados dignos de atenção do governo e de pessoas ligados a ele em um determinado momento. Se a questão é capaz de despertar a atenção e o interesse dos formuladores de políticas ela passa a fazer parte da agenda governamental. Contudo, dada a grande quantidade de questões e suas

complexidades apenas algumas questões são consideradas em determinados momentos e são essas que vão compor a agenda decisional. Esta agenda é “um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies)” (CAPELLA, 2007, p. 88).

Com finalidade de compreender como os formuladores de políticas ponderam algumas questões, Kingdon aponta o

governo federal norte-americano como uma “anarquia organizada”, na qual três fluxos decisórios (streams) seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização. Em momentos críticos esses fluxos convergem, é precisamente nessas ocasiões que são produzidas mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (problems), soluções ou alternativas (policies) e política (politics) (CAPELLA, 2007, p. 89).

A forma como determinadas questões são reconhecidas como problemas e por isso passam a ocupar a agenda governamental, faz parte da questão que Kingdon analisa no primeiro fluxo do modelo. Capella, mencionando Kingdon, aponta que, pelo fato de as pessoas não estarem atentas ao total de problemas o tempo todo, o autor “parte do pressuposto de que esses indivíduos concentrarão sua atenção em alguns deles, ignorando outros” (2007, p. 89).

Note-se que Kingdon estabelece uma distinção entre questões e problemas. A questão é uma situação social que muito embora seja percebida, não gera necessariamente uma ação em contrapartida. Essas questões passam a ser reconhecidas como problemas quando são alvo de atenção dos participantes do processo decisório, “despertando a necessidade de ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais” (CAPELLA, 2007, p. 90).

Esses três mecanismos básicos não transformam questões em problemas automaticamente e nem chegam por si só a agenda governamental. Problemas são construções sociais, envolvem interpretação. Nesse sentido, Kingdon (1995) destaca que problemas não são apenas questões ou eventos externos, há também um elemento interpretativo que envolve percepção. Desta forma, para se transformem em problemas, essas questões devem realçar-se entre os formuladores de políticas e assim, alcançar a agenda governamental.

Do ângulo da estratégia política, a definição do problema é essencial. A maneira como um problema é definido pode determinar o sucesso de uma dada questão no processo altamente disputado de *agenda-setting*.

Nesse contexto, julgamos conveniente citar um parágrafo reflexivo do livro “O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno”, de Christopher Ham e Michael Hill (1993), no qual os autores, de maneira crítica, tecem observações a cerca do momento da definição do problema. Segundo os mesmos,

um corpo crescente de trabalho sugere que, longe de surgirem autonomamente na comunidade, demandas políticas podem ser produzidas por líderes que, por meio disso, criam condições para sua própria ação (Edelman, 1971). Mediante a manipulação da linguagem e da criação de crises, as autoridades podem impor suas próprias definições de problemas e ajudar a forjar a agenda política. O reconhecimento destes processos é um importante corretivo para as hipóteses ingênuas encontradas em algumas aplicações da teoria de sistemas. O trabalho de Edelman também chama atenção para a forma na qual políticas servem a propósitos simbólicos, isto é, políticas podem ser frequentemente mais efetivas para dar a impressão de que o governo está tomando atitudes, e portanto, para manter o apoio político, do que para lidar com problemas sociais. Conforme Dye mostrou, é uma fraqueza da análise de políticas concentrar-se “primariamente em atividades dos governos ao invés de em sua retórica” (1976, p. 21). O que isto sugere é que estudantes do processo de elaboração de políticas devem estar precavidos para não levar os fazedores de política muito a sério (HAM e HILL, 1993, p. 31).

No segundo fluxo, são geradas um conjunto de soluções e alternativas para solucionar problemas. Importante observar que as ideias concebidas nesse fluxo não são necessariamente direcionadas à resolução de problemas específicos. Nas palavras de Kingdon, “as pessoas não necessariamente resolvem problemas. [...] Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções” (2003, p. 32 apud CAPELLA, 2007, p. 91). Nessa perspectiva, torna-se fundamental abandonar hipóteses ingênuas de que as questões presentes na agenda governamental são geradas aos pares.

Na abordagem desse modelo, Kingdon destaca a centralidade das ideias e da argumentação na formulação de políticas públicas. Assim, o modelo auxilia na compreensão simbólica do processo e procura mostrar que “o processo de formulação de política está mais próximo do campo das ideias, da argumentação e da discussão do que de técnicas formais de solução de problemas” (CAPELLA, 2007, p. 93).

Na opinião de Rua (1998), essa etapa de formulação de alternativas é um dos momentos mais importantes de todo processo, porque é quando se colocam de maneira clara as preferências e interesses dos atores e por essa razão é também nesse momento que diversos atores entram em conflito. A autora afirma que

cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E cada um deles possui preferências. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político. (RUA, 1998, p. 07).

Ainda conforme Rua, estas preferências dependem do cálculo custo/benefício de cada ator. Ou seja, cada ator realiza um cálculo das vantagens e desvantagens que tem em relação a cada alternativa proposta para resolver um problema. Nota-se que estes cálculos não estão restritos a custos econômicos, elementos simbólicos, tal como prestígio e, elementos políticos, tais como ambições de poder e ganhos eleitorais também fazem parte do cálculo.

O último e terceiro fluxo é composto pela dimensão da política propriamente dita. Esse fluxo segue uma dinâmica e regras próprias, ou seja, não depende do reconhecimento de problemas e alternativas disponíveis. Além disso, no fluxo político as barganhas e as negociações políticas fazem parte do processo de construção de coalizões. Nesse fluxo, a agenda governamental pode ser influenciada ou afetada em decorrência de três elementos, o clima ou humor nacional, forças políticas organizadas e as mudanças dentro do próprio governo.

O clima ou humor nacional “é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo” (CAPELLA, 2007, p. 93). Esse humor nacional possibilita o que Capella chama de o “solo fértil” para germinarem algumas ideias, ajudando a explicar por que algumas ideias chegam à agenda governamental. Os participantes do processo decisório percebem que o clima é favorável e promovem algumas questões baseadas nisso.

As forças políticas organizadas, o segundo elemento, são exercidas especialmente por grupos de pressão. O apoio ou não dessas forças a um ponto específico, demonstra consenso e, portanto, um ambiente político favorável. O terceiro fator, as mudanças dentro do próprio governo, pode afetar a agenda política quando ocorrem mudanças de pessoas que estavam em posições estratégicas. O momento mais propício para essas mudanças, segundo Kingdon, é o início de um novo governo. De acordo com Capella, conforme as situações,

estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para mudança, permitindo a

convergência entre fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda (CAPELLA, 2007, p. 95).

Assim, as mudanças na agenda ocorrem quando há a convergência dos três fluxos, processo denominado por Kingdon de “*coupling*”. O *coupling* é a junção dos fluxos, momento no qual as janelas estão abertas, mas a possibilidade para que essas mudanças ocorram são influenciadas, principalmente, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*).

Existem ainda, alguns problemas que são permanentes e, por isso, são capazes de abrir janelas de oportunidades, como meio ambiente, por exemplo. Até mesmo a queda de um avião, segundo Kingdon (1995), abre janelas para os defensores de segurança na aviação e, se eles possuírem uma proposta já pronta, esse é o melhor momento para tentar defender que essa proposta deve ser promulgada.

Uma característica da abertura de janelas é seu caráter transitório. Além disso, essas janelas são abertas com pouca frequência. E apesar dessas aberturas não durarem por muito tempo, são suficientes para promover mudanças nas Políticas Públicas. Contudo, se a oportunidade for perdida, deve-se esperar para que ela abra novamente. Segundo Capella, “a oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos se desarticula com relação aos demais” (2007, p. 96).

Contudo, esses momentos só promovem mudanças na agenda em decorrência da atuação dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*). Se os empreendedores políticos conseguirem unir os três fluxos, mudanças nas políticas públicas serão promovidas.

Os empreendedores políticos são os responsáveis pela a ligação entre os fluxos. Eles unem as soluções e eventos políticos aos problemas, as propostas aos momentos políticos. Tais sujeitos “estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação e dinheiro – para promover uma posição em troca da antecipação de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, orientados suas metas ou solidários” (CAPELLA, 2007, p. 97). Contudo, na falta de um empreendedor a ligação entre os fluxos pode não acontecer. Nesse caso, ideias não são defendidas, problemas não encontram soluções, momentos políticos favoráveis à mudança são perdidos por falta de propostas.

Esses indivíduos, chamados de empreendedores, dispostos a investir em uma ideia, podem estar dentro ou fora do governo. São negociadores competentes e muito persistentes na defesa de suas ideias. Empreendedor é aquele que não perde oportunidades, que está atento à abertura de janelas e sempre pronto para entrar em ação.

Assim, através do modelo de múltiplos fluxos ou *multiple streams* é possível entender porque algumas questões são bem-sucedidas no processo até a agenda governamental e também porque algumas soluções merecem maior atenção do que outras. Contudo, observa-se que ainda existe um outro fator que contribui de modo decisivo para a chegada de uma determinada questão à agenda, bem como para a construção de alternativas. Esse outro fator são os atores envolvidos nesse processo.

No que diz respeito aos atores envolvidos no processo de definição de agenda e formulação de políticas públicas, o modelo de Kingdon tem como ponto central a ideia de que alguns atores exercem influência na definição da agenda governamental, enquanto outros são mais influentes na definição de alternativas. O primeiro grupo, formado por “atores visíveis”, é formado por participantes que recebem atenção maior da imprensa e do público; o segundo grupo é o de “participantes invisíveis”. Estes atores formam comunidades nas quais as ideias são geradas e postas em circulação (CAPELLA, 2007).

O primeiro grupo de participantes é formado por “atores visíveis”, tal grupo é composto pelos seguintes atores: o presidente, indivíduos por ele nomeados para compor a alta administração, atores do Poder Legislativo, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública. Tais atores exercem influência, em maior ou menor grau, sobre a agenda governamental.

Quanto à definição da agenda, o modelo de Kingdon reserva especial destaque à influência presidencial. “Nenhum outro ator no sistema político tem a capacidade do presidente para estabelecer agendas numa dada área de políticas para aqueles que lidam com elas” (Kingdon, 2003, p. 23 apud Capella, 2007, p. 99). O presidente pode não apenas influenciar como também determinar as questões presentes na agenda, contudo, mesmo sendo o ator mais forte na definição da agenda, não tem o poder de determinar o resultado final de uma dada política. Também não lhe é reservado a influência na definição de alternativas, que ficam a cargo dos especialistas.

Aqueles indivíduos nomeados pelo presidente para ocupar cargos nos altos escalões do governo como, ministros e secretários-executivos, também exercem influência na formação da agenda e, tal como a atuação presidencial, possuem um controle menor do processo de seleção de alternativas. Esses atores, de maneira geral, podem ajudar a focalizar uma questão já existente e a inserir novas ideias na agenda.

Além dos atores que fazem parte da alta administração, atores do Poder Legislativo, como deputados e senadores, também exercem grande influência sobre a agenda governamental. Nesse mesmo sentido, Capella (2007) afirma que o Congresso exerce um

papel central na formação da agenda. Para o autor, a participação destes atores ocorre por motivos como, busca de prestígio, satisfação de seus eleitores, por defenderem questões relacionadas a seus posicionamentos político-partidários. Essa participação dá-se até mesmo em razão da busca por destaque e diferenciação em relação aos demais congressistas. Nota-se que estes atores também podem contribuir para a geração de alternativas.

Atores que participam do processo eleitoral como, partidos políticos e candidatos, também exercem influência. Através de seus programas de governo partidos políticos podem levar uma questão à agenda governamental. No entanto, por vezes, quando esses partidos assumem o poder, suas ações não são guiadas pela plataforma eleitoral anteriormente proposta. Segundo Kingdon, plataforma eleitoral é um dos muitos meios que defensores da mudança nas políticas se utilizam para chamar atenção e conquistar apoio político. Além destes, candidatos também podem influenciar a definição da agenda do novo governo, através de coalizões construídas durante a campanha. Em período de campanha, como estratégia para atrair grupos e indivíduos,

candidatos à presidência prometem ações em muitas frentes políticas. Uma vez eleitos, é possível que essas promessas possam afetar diretamente as agendas da nova administração, porque presidentes e seus aliados mais próximos acreditam em suas metas políticas estabelecidas e querem vê-las promovidas. Mas há também pelo menos uma troca implícita envolvida – o apoio ao candidato em troca da ação sobre a promessa. Políticos podem se sentir forçados a cumprir com sua parte da barganha, e aqueles que lhe dão suporte desejam que mantenham suas promessas (KINGDON, 2003, p. 62 apud CAPELLA, 2007, p. 100-101).

Os grupos de interesse também são considerados pelo modelo de Kingdon atores importantes na formação da agenda. Tais grupos podem afetar a agenda governamental através de atuações positivas, quando, por exemplo, influenciam mudanças nas ações governamentais ou de forma negativa, quando obstruem ou restringem ações. Contudo, o próprio modelo considera improvável que uma questão emergja a agenda governamental exclusivamente pela ação, seja ela positiva ou não, de grupos de interesse. Isso porque, normalmente, questões emergem na agenda governamental por meio de um conjunto de fatores, além de também envolver a participação de outros atores.

Por fim, a mídia, último ator visível analisado no modelo. Sobre esse ponto, Kingdon afirma que a mídia não foi confirmada em suas análises como um instrumento importante na formação da agenda, apesar de muitos estudos afirmarem o contrário. Segundo o autor, a mídia foi apontada como instrumento importante em apenas 26% das entrevistas,

porcentagem bem menor do que os grupos de interesse (84%) ou pesquisadores (66%). A explicação apresentada para tais resultados é que as questões são passadas para o público apenas depois de a agenda ser formada. Kingdon acredita que o processo pré-decisional na formação da agenda não é um assunto interessante e digno de destaque para a mídia, tornando-se foco de atenção somente após o final do processo de formação das políticas.

Desta forma, a mídia não exerce efeito sobre a formulação da agenda, ela apresenta ao público informações já estabelecidas, informa o público do que aconteceu no governo. Importante observar que o modelo reconhece que os meios de comunicação têm um importante papel na circulação de ideias dentro da *policy communities*.

Além disso, Capella considera que,

se a análise de Kingdon não encontra elementos para afirmar que a mídia afeta diretamente a agenda governamental, ainda assim há estudos que corroboram a hipótese de a mídia influenciar a opinião pública. Sendo assim, a mídia exerce um efeito, mesmo que indireto, sobre os participantes do processo decisório. Uma opinião pública negativa, por exemplo, pode fazer com que os atores do Poder Legislativo deixem de defender uma determinada questão. Mesmo que não desempenhe um papel preponderante no processo de *agenda-setting*, a mídia tem enorme importância ao amplificar questões relacionadas à agenda já estabelecida, por vezes acelerando seu desenvolvimento ou ampliando seu impacto. (2007, p. 103).

Assim, a demanda a ser solucionada toma forma através de outros caminhos, segundo Kingdon a “mídia pode ajudar a dar forma a uma questão e estruturá-la, mas não pode criar uma questão” (2003, p. 60, apud CAPELLA, 2007, p. 103).

O segundo grupo de participantes é formado por atores invisíveis, estes exercem influência de forma predominante sobre a elaboração e seleção de alternativas e soluções. Portanto, afetam a geração de alternativas bem mais do que o conteúdo das agendas governamentais. Esse grupo de atores é formado por servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores e consultores, assessores parlamentares e analistas de grupos de interesse.

De forma geral, os servidores públicos exercem maior influência sobre a elaboração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas e menor influência no processo de formulação de agenda. A atuação dos acadêmicos, pesquisadores e consultores é mais frequente na elaboração de alternativas. Os assessores parlamentares e da presidência, em maior grau, também atuam na geração de alternativas. Por fim, os analistas de grupos de interesses que a partir de seus estudos, desenvolvem soluções com a expectativa de que oportunidades políticas apareçam para apresentá-las.

Em síntese, os atores “invisíveis” são os responsáveis pelo segundo fluxo, ou seja,

são determinantes na escolha de alternativas, atuam principalmente sobre a agenda de decisão. Já os atores “visíveis” são aqueles que atuam de maneira mais influente na definição da agenda, são os que participam dos fluxos de problemas e de política. Além disso, conforme vimos, são eles também os responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental.

Ainda, há que se notar que, além das oportunidades os atores envolvidos nesse processo também produzem demandas, que não necessariamente surgem de forma autônoma na comunidade. Estes atores estão presentes e podem atuar desta forma em todas as esferas de governo – federal, estadual e municipal.

2 – FEDERALISMO E OS TRÊS NÍVEIS POLÍTICOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÔNOMOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Para se considerar o emprego desse tipo de organização do Estado é preciso dizer que federalismo “é uma ideologia política normativa e movimento que defende a aplicação dos princípios federalistas na organização estatal” (LOUGHLIN, 2008, p. 274). Mesmo que não haja um modelo único de Estado Federal, quando a forma em questão está, portanto, em vigência, temos uma federação.

Segundo Coser (2008), a definição contemporânea de federalismo o apresenta como um sistema de governo cujo poder é dividido entre governo central e governos regionais. O autor nos revela que em sua acepção positiva, o federalismo é descrito como um meio-termo entre o governo unitário, com poderes unicamente centrados na União, e uma confederação, no qual ao contrário do governo unitário o poder central seria nulo ou fraco. A confederação caracteriza-se pela união entre Estados independentes, nesse caso o governo central não teria o direito de aplicar as leis sobre os cidadãos sem a anuência dos Estados. A distinção crucial entre confederação e federação é que nesta, o governo central não necessita de aprovação dos Estados que compõem a União para aplicar as leis sobre seus cidadãos.

A experiência histórica que origina esse novo sistema de governo é a construção do Estado norte-americano. Para garantir a independência recém conquistada as antigas colônias britânicas na América firmaram um pacto de direito internacional. Em tal acordo foi criada uma confederação, com o objetivo de preservar a soberania de cada antiga colônia. Dessa forma, os Estados Unidos da América deram origem à forma de governo conhecida por federalismo.

Cada entidade da confederação detinha sua soberania, o que, segundo Mendes (2007), era determinante para enfraquecer o pacto. O autor ainda aponta que, “as deliberações dos Estados Unidos em Congresso nem sempre eram cumpridas, e havia dificuldades na obtenção de recursos financeiros e humanos para as atividades comuns” (MENDES, 2007, p. 753). Em razão da confederação não atender às necessidades do governo e com a intenção de aperfeiçoar a união entre os Estados, criou-se a fórmula federativa.

Argumenta-se que o sistema federativo resguarda os direitos do indivíduo contra um poder central demasiadamente forte, ou mesmo contra a "tirania da maioria". Segundo Stepan (1999), William Riker considera o federalismo um sistema atraente justamente por contribuir para a existência de um governo limitado, o que na opinião do autor, é um

obstáculo para as maiorias populistas. Podemos apontar uma série de autores que trabalham com análises sobre o federalismo. Sendo que

dois dos mais importantes são K. C. Wheare, influente constitucionalista, e Daniel J. Elazar, fundador da revista *Publius*, dedicada ao tema do federalismo (Wheare, 1946). Mas William H. Riker foi quem obteve maior impacto nos estudos da ciência política sobre o federalismo, e não se vai muito longe sem explorar seus argumentos ou apresentar boas razões para refiná-los ou para rejeitá-los (STEPAN, 1999).

Riker analisou o federalismo Americano e, de maneira mais resumida, todos os sistemas federativos contemporâneos. Os dois componentes mais importantes do modelo de Riker defendem que da perspectiva da teoria da democracia o federalismo sempre tem consequências normativas positivas e que todos os sistemas federativos duráveis se fundamentam em uma lógica e de uma história de pacto para "unir".

Observamos que o sistema democrático federativo é diferente de um sistema não democrático com características federativas. Conforme Stepan apenas um sistema que seja uma “democracia constitucional pode proporcionar as *garantias confiáveis* e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas” (STEPAN, 1999).

O autor argumenta que sistemas políticos democráticos só podem ser considerados como federativos se atenderem a dois critérios. O primeiro critério aponta que o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, com eleitorado formado por cidadãos dessas unidades. Assim, tais unidades devem ser soberanas na elaboração de suas leis e políticas. O segundo critério a ser atendido leva em consideração a necessidade de haver uma unidade política de âmbito nacional. Tal unidade deve conter um Poder Legislativo devidamente eleito por toda a população do Estado, com competência soberana para legislar e elaborar política em determinadas matérias.

Além disso, é necessário distinguir as federações, cujo propósito é unir, daquelas que objetivam manter a união. Portanto,

a ideia de uma federação para "unir" baseia-se evidentemente no modelo dos Estados Unidos. Em 1787, na Convenção da Filadélfia, unidades até então soberanas firmaram o que William Riker denomina de "pacto federativo" para unir, combinando suas soberanias em uma nova federação que deixou poderes residuais aos estados federados. Um aspecto decisivo do pacto federativo para a soberania dos estados que concordaram em se unir foi o fato de que a construção da nova federação incluiu certas características verticais e horizontais que restringiram o conjunto dos

cidadãos da *polis* na esfera central [*constrained the demos at the center*]. Na opinião de Riker, todas as federações viáveis foram construídas a partir desse pacto (STEPAN, 1999).

Contudo, do ponto de vista político e histórico, algumas federações importantes se originaram de maneira diferente. Acreditando que essa seria a única maneira de “manter a união”, alguns Estados com fortes traços unitários, optaram em transferir poder e transformar-se em federações. Como exemplo dessa mudança destaca-se a Índia em 1948, a Espanha em 1975 e a Bélgica em 1969.

A literatura distingue três tipos de arranjos federativos. O primeiro é chamado de federalismo dual, conforme Almeida (1994), esse é o modelo originário de federalismo. Nesse tipo de federalismo há um governo central e os Estados são soberanos nas esferas que lhes são próprias. Já os outros dois tipos de arranjos federativos, federalismo centralizado e o cooperativo, resultam da transformação do arranjo dual. No federalismo centralizado, os governos estaduais e locais são agentes administrativos do governo federal, estando nas mãos deste último, a primazia decisória e o controle dos recursos. O terceiro tipo, o federalismo cooperativo, se caracteriza por ações conjuntas entre as esferas de governo e, ao contrário do federalismo centralizado, as unidades subnacionais de governo possuem autonomia decisória e capacidade própria de financiamento. Note-se que nos dois últimos tipos de federalismo há a existência de competências comuns, característica constitutivas dos arranjos federativos.

Segundo Almeida (1994), o federalismo fiscal é a espinha dorsal do sistema, em qualquer uma de suas versões. A maneira como os recursos fiscais e parafiscais são distribuídos entre as esferas de governo define as características de cada um dos arranjos federativos. Contudo, suas “feições e sua operação efetiva são, também, fortemente condicionadas pelas características de instituições políticas, especialmente os sistemas partidários e eleitorais e as organizações de interesses” (ALMEIDA, 1994).

Apesar de não haver um modelo único de Estado federal, essa forma estatal possui alguns traços gerais, por exemplo, os Estados federativos têm o governo dividido. Dessa forma, Arretche, aponta que

o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (Riker, 1987), pois cada governo local – cuja jurisdição pode variar, conforme a Constituição – está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas (Pierson & Leibfried, 1995, p. 20). A soberania dos governos locais deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria. Além

disso, as unidades componentes da federação têm uma câmara de representação territorial no plano federal – a Câmara Alta ou Senado –, cuja autoridade legislativa varia entre as federações (Lijphart, 1999) (2002, p. 28).

A forma de distribuição de autoridade política entre os Estados nacionais é o que distingue os Estados federativos dos unitários. Nos Estados unitários o governo central é o único detentor de autoridade política, teoricamente, “portanto, a autonomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários do que nos federativos” (ARRETCHE, 2002, p. 28). O fato de um Estado ser unitário não significa que ele não seja democrático. Essa forma de distribuição de poder não esteve em contradição, por exemplo, com a construção dos estados nacionais democráticos do ocidente europeu.

Ainda em relação aos traços gerais da forma federativa de estado, Mendes (2007) destaca que Estados-membros podem executar e elaborar leis. Fato que implica em uma dupla esfera de poder normativo sobre o mesmo território e sobre as pessoas que estão nele, o da União e a do Estado-membro. Nota-se que cada Estado-membro tem capacidade de autoconstituição sujeita às diretrizes impostas pela Constituição Federal. O direito de criar sua própria constituição não pode ser subtraído das entidades federadas.

Outra característica do Estado federal é a existência de uma Constituição Federal, sendo esta o fundamento jurídico e o instrumento regulador da Federação. Sua aplicação é de suma importância, pois a Constituição “confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com o propósito de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto” (MENDES, 2007, p. 755).

A repartição de competências, prevista constitucionalmente, também é uma característica do Estado federal e a maneira como são aplicadas indica que tipo de federalismo é adotado em cada país. Também, para garantir a participação dos Estados-membros na vontade federal, criou-se o Senado Federal. Além disso, é característica desse tipo de Estado a inexistência de direito de secessão, ou seja, uma forma de impedir que os Estados se desliguem da União.

Portanto, “o federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial - constitucionalmente definida e assegurada - de poder e autoridade entre instâncias de governo” (ALMEIDA, 1994), sendo os governos nacionais e subnacionais independentes em sua respectiva esfera de ação. Dessa forma, o federalismo constitui uma estrutura não centralizada, na qual há uma divisão de poderes de governo entre os muitos centros. Em cada um desses centros a autoridade é conferida através de sufrágio universal. Além disso, a

não centralização não é o mesmo que descentralização, apesar de esta última ser usada - erroneamente - no seu lugar para descrever sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos. [...] Em um sistema político não centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos [...] são sistemas não centralizados. Todos têm um governo geral, ou nacional, que dispõe de poder em muitas áreas e para muitos propósitos, mas não um governo central que controle todas as linhas de comunicação e decisão políticas. Em todos estados, cantões ou províncias não são criaturas do governo federal, mas, como este, derivam sua autoridade diretamente do povo. Estruturalmente, são substancialmente imunes à interferência federal. Funcionalmente, partilham muitas atividades com o governo federal, sem perder seus papéis de formulação de políticas e seus poderes decisórios. Para usar outro tipo de imagem, descentralização implica hierarquia - uma pirâmide de governos com o poder fluindo do topo para baixo - ou um centro com uma periferia. [...] A não centralização é melhor conceituada como uma matriz de governos com poderes distribuídos de tal forma que a ordenação dos governos não é fixa (ELAZAR, 1987, p. 35-36 apud ALMEIDA, 1994).

O Brasil adotou a forma federativa de divisão territorial de poder entre as instâncias de governo há mais de um século. Durante esse tempo o país conviveu com diversos arranjos federativos, atravessando por períodos de autoritarismo e de regime democrático. A federação brasileira, diferente de muitas federações, não foi uma resposta às clivagens sociais derivadas de conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos. No início do século XIX a unidade do país não era contestada e movimentos separatistas aconteceram somente durante o período colonial (SOUZA, 2005).

Enquanto instituição, o federalismo brasileiro no decorrer de sua história tem sido moldado por pactos políticos e territoriais que foram retratados em cada uma das constituições nacionais. Sabemos que, para compreender os sistemas federais não é necessário entender a estrutura constitucional. Entretanto, ela pode ajudar a entender como o federalismo opera, sobretudo em um país como o Brasil no qual o federalismo sempre assumiu realce nos dispositivos constitucionais. Esses pactos políticos revelam como e por que as relações federalistas têm se movido de maneira contínua, saindo de um federalismo “isolado”, característica dos primeiros anos republicanos, para um federalismo centralização nos períodos de regimes autoritários até chegar à presente configuração (SOUZA, 1999).

A primeira constituição republicana foi promulgada no ano de 1891 e desenhou o que Souza (1999) chamou de uma federação “isolada”, referindo-se ao fato de que havia poucos canais de comunicação e ligação entre os níveis de governo. Isolamento rompido

apenas em 1930, quando o país iniciou a construção da sociedade urbano industrial, tendo o Estado como ator central. Nesse período, Getúlio Vargas travou uma batalha contra os estados com intuito de garantir a hegemonia nacional necessária para possibilitar tamanha transformação. Com o intuito de pacificar os descontentamentos regionais ocorridos, algumas concessões foram feitas aos estados como, o perdão de suas dívidas com o governo federal. Dois anos mais tarde Getúlio promulga a reforma eleitoral, na qual tinha como uma das medidas principais a representação de estados menores e mais frágeis economicamente (SOUZA, 1999).

Um nova constituição é promulgada em 1934. Entre as medidas adotadas pela constituição destaca-se a delegação de competência ao governo federal para regular as relações externas fiscais e entre os estados. Tal medida negava aos estados o direito de decidir sobre as definições das regras de trocas de mercadorias, uniformizando as regras fiscais. Porém, a constituição de 1934 não vigorou por muito tempo

Em 1946 foram reintroduzidas eleições diretas e uma nova constituição foi aprovada. Ideais liberais predominavam entre os constituintes de 46. Contudo, em razão das demandas por rápido crescimento econômico tais ideais não prevaleceram e a constituição acabou repetindo, com algumas adaptações, muitas medidas da constituição de 1934. Com objetivo de diminuir a dependência dos estados, os municípios tiveram recursos aumentados. Segundo Souza (1999), essa constituição foi, concomitantemente, centralizadora, a favor do governo federal e localista por transferir impostos estaduais para os municípios.

Já em 1964, com o regime militar, a federação passa por uma grande transformação que acaba atingindo o papel dos três níveis de governo. Mas, apenas em 1967 os militares promulgam uma nova constituição. Nesse período houve no país uma centralização de recursos públicos e de poder político nunca antes visto no país.

Com o fim do regime militar o federalismo brasileiro foi “reconstruído” após um período de redemocratização e descentralização. Tais mudanças não ocorrem em decorrência de um movimento radical da centralização em direção a descentralização. Isso porque, conforme salientamos, o federalismo no país foi formado por um *continuum* entre esses processos e não por uma dicotomia centralização versus descentralização.

A redemocratização teve como uma de suas bandeiras a “restauração” do federalismo e a descentralização através da elaboração de uma nova constituição (SOUZA, 2005). A elaboração da constituição federal de 1988 ocorreu como parte de um processo de transição democrática. Com a promulgação dessa nova constituição federal houve uma descentralização de poder político no país, a constituição institucionalizou valores

democráticos e a descentralização assumiu nesse contexto uma papel importante.

Criada a partir de 20 províncias herdadas do sistema unitário, a federação brasileira conta hoje com 26 estados, Distrito Federal e 5.570 municípios, conforme pesquisa realizada pelo IBGE. A federação brasileira, diferente de muitas federações, é um sistema de três níveis já que incluiu os municípios, juntamente com o estados entre os entes federativos. Trata-se de um modelo de federalismo simétrico, todas as unidades da federação com poderes e competências iguais do ponto de vista constitucional.

2.1 Descentralização e Autonomia Municipal no Brasil

O termo “descentralização” pressupõe “a existência de uma autoridade central cujos líderes julgam necessário – ou inevitável – a delegação de parte de seus poderes centralmente assegurados para as esferas subnacionais de governo” (DUCHSCEK, 1970 apud ELIAS, 2007, p. 31). Essa descentralização pode ocorrer em razão de pressões ou mesmo em favor de uma administração mais apropriada.

Nesse sentido, descentralização manifesta que o governo central, apesar de seu compromisso com a unidade, não exclui algum grau de autonomia local. O termo descentralização tem sido utilizado para indicar o realocamento de funções e recursos para as esferas subnacionais, o que não implica na redução da importância da instância nacional. Na opinião dos defensores da descentralização,

esta promove uma aproximação do governo aos cidadãos, assim como descrito por Alexis de Toqueville 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 lócus 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 accountable perante seus leitores (Souza e Blumm, 1999) (ELIAS, 2007, p. 25).

De um lado estão aqueles que acreditam que, ao fortalecer os níveis subnacionais de governo, não apenas fortalecem a democracia como também produzem uma maior eficiência alocativa no sistema de governo. Do outro, há os que acreditam que os estados e municípios são o *loci* do clientelismo e da ineficiência e que a autonomia conferida a cada um deles é fonte de ingovernabilidade.

Em países que passaram por algum tipo de autoritarismo, como no caso da maioria dos países latino-americanos, a descentralização passou a ser considerada uma dimensão essencial da democratização. Fato, como já sabido, que se repetiu no Estado brasileiro. Faz-se importante destacar que no Brasil, o fim do regime autoritário e a transição para a democracia, geraram fortes correntes descentralizadoras. Assim, a Constituição Federal de 1988 promoveu nas palavras de Almeida (1994), uma verdadeira revolução descentralizadora.

Conforme afirma Arretche (2002), durante o regime militar as relações entre os governos do Estado eram próximas às formas que caracterizam uma federação. Com a redemocratização, sobretudo com a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo, e com a descentralização fiscal promovida pela constituição de 1988, no qual governos de estados e municípios passaram a ter autoridade tributária sobre impostos, as bases de autoridade dos governos locais foram alteradas. Sendo assim, pode-se afirmar que as bases do estado federativo no país foram recuperadas ao longo dos anos de 1980.

Do ponto de vista do processo político é principalmente em âmbito local que surge novas formas de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos. No Brasil, durante muito tempo, o município foi considerado um território no qual os projetos democráticos eram frustrados. Contudo, conforme vimos, com a transição do autoritarismo para a democracia essa maneira de ver o âmbito local da política mudou drasticamente e, essa valorização da política local foi muito importante no período de redemocratização do Brasil dos anos 80. De acordo com Almeida e Carneiro (2003), oposições democráticas ao regime autoritário sustentavam um discurso fortemente descentralizador, colocavam o município no centro do sistema democrático renovado, o que tornaria possível uma ampla participação e controle popular sobre os atos dos governantes. Note-se que na

Assembléia Nacional Constituinte, a valorização do município como alicerce da democracia, consensual entre os partidos e movimentos políticos que nasceram do MDB e dos grupos de oposição à ordem autoritária, tomou forma em um conjunto de propostas descentralizadoras. Elas provocaram

uma redefinição em regra da estrutura do Estado brasileiro: o federalismo centralizado até então predominante deu lugar a um modelo federativo descentralizado e em boa medida cooperativo (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003, p. 126).

O município passou a ser ente federativo e deu início ao seu exercício com total autonomia nos âmbitos político, administrativo, legislativo e financeiro. Além disso, o município foi o grande favorecido da descentralização de recursos, que avultaram-se com a ampliação das transferências constitucionais. O novo texto constituinte

estabeleceu competências comuns para a União, Estados e municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos, e educação para o trânsito. Legislação complementar deveria definir as formas de cooperação entre os três níveis de governo (*Constituição Federal*, Art.23). Atribuíram-se competências legislativas concorrentes aos governos federal e estaduais em uma ampla gama de áreas: proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; educação, cultura e esportes; juizado de pequenas causas; saúde e previdência social; assistência judiciária e defensoria pública; proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências; organização da polícia civil (*Constituição federal*, art. 24) (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003, p. 127).

Desta forma, além do município passar a ser ente federativo, ele também recebeu grande parcela do aumento das transferências constitucionais e figurou como o principal destinatário da descentralização de competências. Assim, naturalmente “o impulso descentralizador não foi uma idiosincrasia nacional, mas um fenômeno mais difundido, presente na maioria das democracias ocidentais” (SHARPE, 1988 apud ALMEIDA; CARNEIRO, 2003, p. 129). Em decorrência da quase simultaneidade desses dois processos históricos, paira uma falsa impressão de que são processos iguais, como se fossem a mesma coisa. Contudo, são processos distintos, “federalismo e descentralização não implicam energias políticas gêmeas” (ARRETCHE, 2002, p. 27).

Note-se que, com exceção da Constituição de 1937, os municípios eram reconhecidos como organizações políticas autônomas. Contudo, conforme vimos, foi a Constituição de 1988 que reconheceu o município, como ente autônomo da federação de maneira plena, com status de ente federativo de fato. Estes passaram a gozar do status de integrantes da federação, contando com o poder de auto-organização através de lei orgânica. Os municípios puderam, portanto, legislar sobre assuntos de interesse local.

Essa situação não é identificável em outros países organizados em uma federação.

Se os municípios ou outros níveis de poder local, em outras confederações, são apenas divisões administrativas das unidades federadas, no Brasil o arranjo federativo transformou o país em uma federação com União, estados e Distrito Federal e municípios. Ou seja, três níveis políticos constitucionalmente autônomos (TOMIO, 2005).

Assim, observamos que o Brasil vive uma nova experiência em decorrência de um novo desenho de seu sistema federativo. A descentralização no federalismo brasileiro não se dá apenas do centro para os estados, mas também do centro para os municípios, e “a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais” (ARRETCHE, 1999, p. 114). Apesar de depender de alguns recursos financeiros dos estados, os municípios não estão subordinados a eles. Entretanto, segundo Elias, os municípios não podem “ultrapassar os limites impostos por suas constituições, assim como não podem ultrapassar os limites da Constituição Federal” (2007, p. 34)

Com relação à autonomia municipal, observa-se que “para além da definição constitucional, entendemos que o conceito de autonomia deve traduzir-se, na prática política, pelo sentido da descentralização de poder” (MAFFEZOLI, 2004, p. 45). Assim, o processo deve ser dar de forma que esses governos locais possam estabelecer prioridades e gerir os recursos para que possa realizar tais prioridades.

Na descentralização ocorre uma redistribuição do poder, atingindo desta forma, interesses localizados, ou seja, a descentralização amplia os espaços democráticos e o grau de autonomia do poder local. Segundo Elias (2007), a tese de Tiebout (1956) com relação à melhor alocação de recursos públicos a nível local, via descentralização, se dá em decorrência da proximidade dos governantes e da possibilidade de saber das preferências dos eleitores. Fato esse que gera uma concorrência entre os municípios, já que os eleitores, na visão do autor, buscam residir no município que melhor atenda às suas necessidades.

A descentralização das políticas públicas consistia em “uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980” (ARRETCHE, 2002, p. 26). Tais reivindicações não estavam restritas ao Brasil. Países com democracias estáveis também enxergaram a descentralização como uma boa alternativa às estruturas decisórias centralizadas. Alguns países, como França, Itália, Escócia, Bélgica e Espanha permaneceram como Estados unitários, contudo, adotaram programas extensivos de descentralização.

Conforme já observamos, com o fim da ditadura, período em que as bases federativas do país estavam suprimidas, e com as reformas das instituições políticas feitas durante os anos de 1980, deliberações constitucionais e retomada das eleições diretas em todos os níveis, o país assistiu a institucionalização do estado federativo. Em seguida, nos

anos de 1990 implementou-se descentralizações, principalmente na área de políticas sociais (ARRETCHE, 2002).

Segundo Arretche (2002), os estudos comparados sobre federalismo acreditavam que a dispersão do poder aumentaria a dificuldade de implementar reformas abrangentes. Contudo, no Brasil a implementação desse programa de descentralização de políticas públicas, que ocorreu nos anos de 1990, transferiu muitas dessas políticas para os municípios e estados, o que “não confirma as previsões que apontavam para a virtual paralisia decisória em Estados federativos” (ARRETCHE, 2002, p. 27). Assim, a emancipação dos municípios é bastante benéfica para que as comunidades possam se “autogovernar”, tomando a atitude que melhor atenda ao seu interesse ou conveniência, seguindo a Constituição de 1988.

Desta forma, a autonomia municipal no Brasil tornou-se efetiva e possível a partir da descentralização do poder, criando a possibilidade de atender aos interesses e prioridades locais. Em seguida, o município tornou-se um espaço legítimo de definição de políticas públicas, inclusive com o direito de inserir na agenda governamental políticas voltadas para a segurança pública local.

2.2 - A Segurança Pública e o papel dos Municípios nessa esfera

Segurança pública é garantia fundamental e direito social de valor vital para toda sociedade. Conforme aponta Soares (2003), desde 1982, momento em que as eleições estaduais voltaram a ser disputadas no Brasil a questão da segurança tem se mantido em uma posição de destaque na agenda pública do país. Com a promulgação da atual Constituição Federal, já sob novo contexto político, as agendas públicas e os atores políticos tornaram-se ainda mais atentos e sensíveis às demandas por segurança, principalmente por trata-se de questão de interesse geral. Segurança pública é item extremamente popular e ao mesmo tempo também de interesse das elites e classes médias. Portanto, a violência e a criminalidade foram e continuam sendo problemas sociais que atingem a todos e mobilizam a opinião pública.

O debate em torno do constante crescimento da violência nos centros urbanos do país ao longo das últimas décadas é um clichê que ronda o tema da segurança pública, reforçado pela constante exploração do tema pela grande mídia. Nesses debates é comum observarmos uma constante cobrança de soluções por parte do poder público, principalmente

do executivo. Cobranças quase sempre motivadas pelo medo do crime e da violência. Barreira (2004) afirma que, nesse quadro de medo e insegurança a presença ou ausência do governo passam a ser avaliadas e medidas no imaginário da população pela capacidade de manter a ordem e a segurança pública.

Em nome da segurança o uso da força é cada dia mais legitimado e exigido. Postula-se, por exemplo, o aumento de número de policiais, viaturas, armas e presídios. Clama-se por incrementos do Estado Interventor e passam-se a admitir e aceitar exceções aos direitos individuais em nome de uma pretensa segurança (OLIVEIRA, 2002). Segundo Beato Filho (2007), uma das dimensões centrais do problema da violência e do crime é o medo. O autor esclarece que o medo e o receio de se tornar objeto de vitimização tem sido um dos grandes propulsores na elaboração de política públicas na área de segurança. Por isso, independente dos índices de criminalidade, o medo do crime se mantém como uma permanente preocupação da população e dos governos.

Questiona-se a que esfera de governo devem ser prioritariamente tratadas as questões acerca da segurança pública. Até bem pouco tempo o problema da segurança era uma questão que dizia respeito somente ao governo estadual e aos seus respectivos órgãos do sistema de justiça criminal, ou seja, a polícia, ministério público, judiciário e administração prisional. Com base na própria Constituição Federal de 1988, argumentava-se que a questão da segurança pública era constitucionalmente responsabilidade dos Estados.

Tal entendimento deve-se ao fato de que é de responsabilidade dos estados duas das três estruturas de policiamento brasileiras, que são Polícias Civis e Polícias Militares. Contudo, é importante salientar que o conceito de “Segurança Pública não pode ser reduzido ao serviço que as polícias, quer estaduais ou federais podem prestar. Para além do trabalho tipicamente policial, há muito o que fazer em segurança pública.” (BRASIL, 2005, p. 08). Assim, a ideia de segurança pública pressupõe uma realidade muito mais complexa e deve envolver uma série de programas e providências específicas que não necessariamente guardam relação com o trabalho das polícias.

Sob a ótica dessa concepção restringida de segurança, a esfera municipal era tratada como agente secundário na formulação de políticas para a área de segurança pública. Entretanto, o município também é espaço legítimo de definição de estratégias para a gestão do problema da segurança, pois é no município que os problemas relacionados à criminalidade são vivenciados. Ou seja, as normas são federais, as polícias, na maioria dos casos, são estaduais mas, os problemas relacionados à violência são municipais.

Nesse mesmo sentido, Beato Filho (1999) sustenta que o município é um espaço

no qual as instituições responsáveis pela gestão da segurança podem se articular em função de demandas concretas e específicas de cada comunidade. A possibilidade de criação de uma Guarda Municipal, por exemplo, estende aos municípios não só a possibilidade de colaborar ativamente com a segurança pública do país, mas também de atender às necessidades específicas da população. Assim, podemos considerar que o êxito das políticas voltadas para a área de segurança pública depende, em grande medida, da capacidade de se adequar as instituições locais ao meio social. Portanto, conhecer as características desse meio torna-se uma necessidade para as ações destinadas a manter a ordem pública.

Obviamente o argumento de que a agenda de segurança pública também é uma responsabilidade do executivo municipal não exclui e nem diminui a importância da atuação estatal na área. O município que atua no campo da segurança pública não está usurpando funções do estado. Nesse sentido, o poder local atuaria como cogestor da segurança pública. Podendo colaborar de forma bastante ativa na redução da violência e isso, como já destacado, não exclui a responsabilidade dos demais entes federados.

Como forma de romper com possíveis dúvidas que ainda possam surgir a respeito do tema, julgamos importante apontar a responsabilidade, expressa constitucionalmente, de os municípios participarem ativamente da Política Nacional de Segurança Pública. O artigo 144 da Constituição Federal de 1988, expressa que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. O parágrafo 8º desse mesmo artigo dispõe que, os municípios poderão constituir guardas municipais para proteger seus bens, serviços e instalações (Brasil, 1988). Conforme destaca Mello (2011), a constituição de 1988 realizou um deslocamento no sentido atribuído a segurança pública, no qual inclui a corresponsabilidade de todos na segurança pública nacional.

Assim, de modo progressivo a segurança pública vem deixando de ser considerada um tipo de atividade de responsabilidade unicamente estatal. Sobretudo a partir do ano 2000, quando a exclusividade dos estados na formulação e execução de políticas passou a ser discutida e ganhou força a ideia de que o município, como ente federativo mais próximo dos cidadãos, deveria agir na gestão local dos problemas de violência e criminalidade (RICARDO; CARUSO, 2007). Nesse mesmo ano, mais especificamente no dia 20 de junho, foi lançado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), também conhecido como Plano Nacional Antiviolaência, sob a coordenação do Ministério da Justiça. Apesar de algumas ações isoladas em matéria de segurança pública, foi com o lançamento do PNSP que o Brasil passou a contar um planejamento mais exato a respeito do tema.

A intenção era que o PNSP fosse capaz de articular os Poderes de Estado, o

Ministério Público, os demais entes federados e a sociedade. O plano contava com quinze compromissos estabelecidos e a partir desses, cento e vinte e quatro ações estratégicas foram ordenadas. O sétimo desses quinze compromissos estabelecidos tratava da redução da violência urbana e nele estavam dispostas duas ações estratégicas em que o município poderia participar da gestão local dos problemas de violência e criminalidade. As ações eram respectivamente “Guardas Municipais” e “Combate à Violência como Prioridade também do Município”.

Contudo, foi apenas com o segundo Plano que a segurança pública adquiriu um formato mais voltado para os municípios. “Em 2002 o Instituto Cidadania apresenta o Projeto Segurança para o Brasil, capitaneado pelo então candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva.” (CRUZ, 2010, p. 15). Já eleito, o Presidente Lula apresentou o projeto como um novo Plano Nacional de Segurança Pública. Mello (2011), esse novo Plano parece ter avançado se comparado às diretrizes que compõem o Plano anterior. Algumas questões que antes não estavam explicitadas foram relatadas de modo detalhado em seu novo texto. Como é o caso da inserção dos municípios no Sistema de Segurança Pública, no qual foi destaque em um dos capítulos a implementação ou consolidação da Guarda Municipal.

No ano de 2005 foi elaborado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) um Guia para a prevenção do crime da violência. Trata-se de uma contribuição da SENASP aos entes federados, em especial aos municípios. Segundo esse Guia, a segurança pública tem se tornado um problema crescente em todo país. Porém, não é possível afirmar que tais problemas sejam os mesmos em todas as regiões e em todas as cidades do Brasil. O que “se observa é o surgimento de tendências diversas na evolução do crime e da violência em cada região. Pode-se afirmar que, a par das semelhanças e dos problemas comuns, cada município possui seus próprios problemas” (BRASIL, 2005, p. 05) e devem, portanto, criar suas próprias soluções. Assim, o Guia esclarece que não há receitas ou fórmulas que sejam eficazes para todas as situações e que possam substituir a elaboração concreta de políticas públicas em cada município do país.

O Guia objetiva orientar os municípios na elaboração de Planos Municipais voltados a implementar ações de prevenção à violência e criminalidade, com base nas especificidades locais. Assim, “quando falamos em prevenção queremos nos referir, então, à necessidade de identificar, em cada local, os agenciamentos equivalentes para o crime e a violência e, a partir deste diagnóstico, elaborar políticas específicas que, tanto quanto possível, os previnam.” (BRASIL, 2005, p. 07).

Mas, foi com o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI

que o país tratou o tema da segurança pública com o foco ainda mais dirigido para o poder municipal. Legalmente, o PRONASCI surge com a edição da Medida Provisória 384, de 20 de agosto de 2007, que posteriormente é convertida na Lei 11.530, de 24 de outubro do mesmo ano. Trata-se de uma inovação no enfrentamento ao crime no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

Das noventa e quatro medidas do PRONASCI, divididas em Ações Estruturais e Programas Locais, a grande maioria delas estão ligadas às ações de responsabilidade do poder público municipal. O Programa valoriza a contribuição dos municípios para a segurança pública, “rompendo os preconceitos restritivos, oriundos de uma leitura limitada do artigo 144 da Constituição – contribuição que não se esgota na criação de Guardas Civis; estende-se à implantação de políticas sociais preventivas.” (SOARES, 2007, p. 92).

Em decorrência da amplitude de suas áreas de atuação, acaba sendo uma política de segurança que é apresentada como programa. Apesar de ainda constar no âmbito do Ministério da Justiça um Plano de Segurança, a cargo da Secretaria Nacional de Segurança Pública, a atual orientação é no PRONASCI e não mais do Plano Nacional de Segurança Pública de 2002. Assim, a motivação

dessa nova orientação acompanha uma lógica que demonstra que o desenvolvimento da comunidade se dá no município, assim, os problemas acontecem nos municípios, as pessoas nascem, vivem e morrem em bairros dos municípios (MAGALHÃES, 2008, p. 01).

Finalmente, ao que parece, as autoridades públicas entenderam que não é possível realizar política pública de segurança municipal sem o envolvimento direto do município, ente federativo mais próximo do cidadão e da realidade local. Os municípios que antes estavam afastados das iniciativas na área de segurança pública e dos embates em torno da questão, “estão assumindo, cada vez mais, um conjunto de iniciativas e responsabilidades, seja na formação das Guardas Municipais, seja no desenvolvimento de Programas Municipais de Segurança.” (BRASIL, 2005, p. 08). Acreditamos que essa tendência será reforçada cada vez mais em razão da constante demanda por segurança da população sobre as prefeituras.

Diante dessa nova realidade prefeituras de todo país deverão adaptar suas estruturas administrativas as novas responsabilidades de gestão em segurança pública. Segundo o Guia para a prevenção do crime e da violência (2005), apenas mais recentemente, a criação de Secretarias Municipais de Segurança tornou-se comum no país. Nota-se que tais

Secretarias são denominadas em alguns municípios como Secretaria de Segurança Urbana, forma adotada como maneira de diferenciar o papel desta estrutura ao das secretarias estaduais de segurança Pública, delimitando o espaço de atuação ao espaço urbano do município. Independente das denominações concedidas, percebe-se que “o fundamental é que exista uma estrutura básica de gestão em segurança pública no município que possa articular diferentes secretarias centralizando-as para a aplicação de um plano racional de prevenção.” (BRASIL, 2005, p. 21).

Entretanto, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada em 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que segurança pública é uma esfera da vida social que nem sempre está presente no administrativo municipal na forma de secretarias exclusivas ou em conjunto com outras secretarias municipais. Percebeu-se que apenas 22,1%, dos 5.565 municípios existentes no país, possuem estrutura organizacional para cuidar de assuntos ligados à segurança pública. Um importante instrumento de participação da população na elaboração e implementação de políticas públicas municipais de segurança são os Conselhos Municipais de Segurança Pública. A MUNIC 2009, revela que somente 579 municípios possuem conselhos na área. Além disso, informaram ter um secretaria exclusiva para cuidar dos assuntos de segurança de 166 municípios, que representam 13,5% dos que possuem alguma estrutura organizacional na área. A pesquisa revelou que a maior parte desses municípios, os quais informaram ter essa estrutura, têm o prefeito como o principal gestor das políticas de segurança.

Segundo o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência (2005), o grande desafio dos municípios é desenvolver projetos de prevenção que sejam capazes de promover mudanças significativas nas taxas de criminalidade e nas ocorrências violentas. Entretanto, para que isso ocorra é necessária a ação efetiva dos gestores públicos municipais. Nota-se que “os gestores municipais têm condição de conhecer as ruas mais problemáticas, os pontos mal iluminados, a população adolescente fora da escola, a situação de famílias mais pobres” (RICCIO, 2004, p. 05), além das demandas de seus cidadãos. Essa proximidade com os problemas pode ajudar na elaboração de políticas públicas nas regiões mais problemáticas.

Com relação aos fatores de influência para medidas prósperas, destaca-se que “todas as pesquisas sobre o tema apontam que o sucesso de um empreendimento em segurança pública vincula-se estreitamente ao perfil do gestor.” (BRASIL, 2005, p. 22). Assim, para ser um gestor em segurança municipal é preciso muita capacidade, saber técnico refinado e liderança reconhecida.

O guia lista algumas características que o gestor em segurança deve seguir. A

primeira característica apontada é competência política, cabe ao gestor exercer liderança política. A falta dessa competência prejudica a capacidade do gestor de aproximar diferentes representantes da sociedade. A segunda característica é competência teórica, capacidade técnica e firmeza de princípios éticos. Ou seja, o gestor precisa ter uma visão ampla e uma capacidade de desenvolver pensamentos complexos. De acordo com o Guia, “trata-se de lidar, ao mesmo tempo, com muitos conflitos, interesses concorrentes, contraditórios e complementares. É preciso saber combinar pensamento global e prática local” (BRASIL, 2005, p. 22). Por fim, o gestor em segurança deverá ter competência estratégica, isto é, “capacidade de criar estratégias e de decidir o que fazer com base em diagnóstico rigoroso e sob inspiração de um planejamento racional, antes de lançar-se à ação, de forma voluntarista. Disposição para investir na qualidade e na inovação.” (BRASIL, 2005, p. 22). Entretanto, mesmo que o gestor da segurança municipal não tenha tais qualificações ou ainda não possua todas essas características, o mesmo poderá ser capacitado para tanto. Sendo assim, tais qualidades podem ser despertadas através de sensibilização e treinamentos.

3 – A GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL – UMA MEDIDA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Segundo Bretas e Moraes (2006), desde o século XIX, momento da formação do estado nacional brasileiro, muitas formas de policiamento foram tentadas até que se chegou ao nosso atual modelo, que conta com duas polícias estaduais: a civil e a militar. Mas isso não significa que esse modelo, apenas definido de forma completa com a extinção pelo governo militar das Guardas Civis, seja um modelo bem sucedido e que produza resultados satisfatórios. Ao contrário, a década de 1980 foi marcada pelo afastamento dos militares do poder e, conseqüentemente, a redemocratização. Nesse mesmo período houve uma aceleração da violência urbana, fato que gerou muitas críticas aos serviços policiais e também muitas propostas de modelos alternativos com objetivo de ampliar e melhorar a segurança pública no país.

É nesse contexto que devemos pensar o atual desenvolvimento da Guarda Municipal. Sem realizar um exame mais aprofundado do quadro político nesse período, importa pontuar que parte do movimento social em direção à democracia, em larga medida, via o Estado como um inimigo, havia muita desconfiança em relação às instituições do Estado, sobretudo na área de segurança pública, nas polícias militares, judiciárias e na federal.

Conforme o processo de redemocratização avançava foi ficando visível que este não era capaz de produzir impacto direto sobre a área de segurança pública. Nesse momento, ganharam destaque ações de descentralização, “expressas no incentivo a atuação de instituições não governamentais ou na ampliação das atribuições de poder mais próximas às chamadas “comunidades”, isto é, ao poder local.” (BRETAS; MORAIS, 2006, p.03). A questão da segurança não ficou de fora deste movimento. O papel do município na segurança pública passou a ser mais discutido e começou-se a falar na possibilidade de uma “polícia comunitária”.

Esse movimento descentralizador teve forte presença na Constituição Federal de 1988. O sistema federativo brasileiro estabeleceu um novo papel aos municípios, incluindo a Guarda Municipal como corresponsável pela segurança pública. As Guardas foram criadas com o intuito de buscar novas alternativas e soluções para os problemas sociais crescentes, na maior parte das vezes, ligados ao aumento do crime e da violência. Podemos considerar que a instituição representa uma busca por inovação no quadro das políticas de segurança (BRETAS; MORAIS, 2006). Interessante pontuar que, curiosamente, experimentavam-se

novas formas de poder ao mesmo tempo em que se mantinham os formatos tradicionais. Ou seja, a Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo, manteve os tradicionais modelos de polícias com suas respectivas atribuições. Além disso, citou pela primeira vez a nível jurídico a possibilidade das Guardas Municipais.

3.1 A formalização constitucional da Guarda Municipal

O artigo 144, § 8º da Constituição Federal de 1988, atribui aos municípios o direito de criarem suas próprias forças de segurança pública, com a finalidade de proteger os bens, serviços e instalações do município. O artigo apenas estabelece essas três atribuições às Guardas Municipais, ficando a cargo das legislações municipais o detalhamento dessas atribuições. Cada Guarda Municipal pode se adequar de acordo com as características locais.

Assim, apesar do dispositivo constitucional formalizar a possibilidade dos municípios constituírem suas Guardas, ele deixou em aberto o formato de sua execução. Em razão disso, não é possível definir com absoluta clareza o que são as Guardas Municipais no Brasil, já que cada uma é criada em contextos municipais diversos. Dessa forma, fica inviável uma definição única a respeito da instituição e uma delimitação de suas atribuições.

Muitos municípios já possuem suas Guardas Municipais, outros ainda estão em fase de implementação. De acordo com o IBGE, através da MUNIC de 2009, publicada no ano de 2010, o Brasil possui, aproximadamente 865 municípios com Guarda Municipal. A pesquisa também constatou que nos municípios com mais de 100 000 habitantes, constando o total de 273 municípios, estão concentrados 68,6% do total do efetivo das Guardas Municipais no país. Contudo, apesar desse número de municípios que já contam com a instituição, de maneira geral ainda há muitas dúvidas sobre a Guarda Municipal. São recorrentes questões como o tipo de atuação que se espera dessas novas estruturas de segurança pública, suas relações com as estruturas de policiamento que já existem, a forma como seus integrantes são recrutados e a política de formação desses profissionais, sua missão e os resultados que se pode esperar de seu trabalho.

Essas dúvidas são úteis porque, dependendo das respostas que oferecemos a elas, teremos formas de estruturação muito diversas e também diferentes resultados a serem alcançados pela instituição. A experiência brasileira é muito heterogênea no que diz respeito à estruturação de suas Guardas Municipais. Por exemplo, algumas cidades optaram por

reformular drasticamente e armar suas Guardas, foram os casos de Diadema (SP) e Novo Hamburgo (RS). Outras cidades como Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS), escolheram manter suas Guardas desarmadas e focar em programas de prevenção a criminalidade. Nota-se que o uso de armas letais (armas de fogo) pelas Guardas Municipais é autorizado pelo Estatuto do Desarmamento. Algumas gestões preferem não armar suas Guardas, outras escolhem formar uma Guarda mais militarizada, alcançando um formato parecido com as polícias militares. Os defensores desse perfil militarizado acreditam que as guardas precisam estar preparadas para uma abordagem mais repressiva. Contudo, a SENASP, através do Guia para a Prevenção do Crime e da Violência (2005), alerta que esse perfil militarizado de Guarda é equivocado e perigoso.

As críticas a respeito do tema apontam a falta de um padrão de atuação e de uma diretriz clara que defina as atribuições das Guardas Municipais em todo o país. A ausência de uma regulamentação mais precisa influencia negativamente o trabalho cotidiano dessas guardas, que ficam na maior parte do tempo sem saber o âmbito de suas atribuições. Além disso, possibilita que suas demandas e deveres sejam expandidos a ponto de entrarem em conflito com as atribuições das polícias estaduais.

Originalmente, a Guarda Municipal é dedicada à preservação dos municípios, sem exercer atribuição de policiamento ostensivo. Segundo o IBGE, através da MUNIC 2009, essa atividade originalmente atribuída a Guarda Municipal de proteção de bens, serviços e instalações do município, é a mais frequente entre as Guardas do país, ocorrendo em 812 dos 865 municípios com o serviço. Apesar disso, na prática, o policiamento ostensivo tem sido uma das obrigações da Guarda, com base em uma interpretação extensiva do que seria a preservação do patrimônio municipal. Nesse sentido, Mello (2011) observa que para muitos o maior patrimônio de seu município é sua própria população. Já na opinião de Misse e Bretas (2010) essa nova atribuição surgiu por conta de uma política que visa à municipalização da segurança, ora defendendo a formação de uma “polícia comunitária”, ora advogando que a instituição mantenha suas atribuições tradicionais, mais voltadas à vigilância e preservação dos bens públicos do que à repressão ao crime.

Para Lima (2011), essa é a grande questão. O autor observa que não há definida em lei, de maneira exaustiva, a competência da Guarda Municipal. Tanto pode ser definida em razão de complementaridade, cuidando de problemas atinentes às esferas estaduais e federais ou pela suplementaridade, agindo como colaboradora de agências estaduais e federais. Essa dupla possibilidade acarreta um papel crítico na definição da identidade da Guarda Municipal: por um lado uma nova instituição, que faz o que as outras não fazem e por outro polícia,

exercendo as mesmas funções da polícia.

O Guia para a Prevenção da Crime da Violência nos municípios, elaborado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, no ano de 2005, aponta que esse processo de expansão das atribuições das Guardas Municipais é influência de uma cultura reativa, fruto de uma fragilidade conceitual e da falta de quadros capacitados para a gestão de uma Guarda cidadã. “Isso favorece a reprodução de estratégias, vícios e limitações que hoje caracterizam as polícias estaduais, assim como a consequente disputa irracional de competências, em lugar do intercâmbio solidário, da troca de informações e da cooperação nas ações de prevenção.” (BRASIL, 2005, p. 27-28).

Assim, podemos observar que é inexistente em muitas Guardas uma identidade uniforme, legitimada e reconhecida nacionalmente. A ausência de regulamentação das atividades dessas Guardas resulta, como vimos, na incorporação de concepções ultrapassadas de segurança pública, com atitudes voltadas a ações que são exclusivas das forças policiais. As Guardas Municipais também vivem outras limitações como, a falta de hierarquia de muitas Guardas, falta de gerenciamento adequado, código de ética, controle interno, ou seja, falta a essas Guardas, de maneira geral, mecanismos que sejam capazes de garantir legitimidade, confiabilidade e eficiência a instituição.

Tentando superar tais limitações, a SENASP lançou em julho de 2005, a Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais. Esse referencial nacional para a formação em Segurança Pública, denominado Matriz Curricular, estabelece princípios e diretrizes para a formação dos profissionais que atuam na Guarda Municipal e elenca disciplinas, com as correspondentes cargas horárias, que devem alicerçar a formação e capacitação destes profissionais.

Por todas essas questões ou limitações da instituição, o Guia (2005) aponta duas definições a serem tomadas quanto às Guardas Municipais. A primeira diz respeito a sua qualidade, ou seja, se não for para formar uma guarda de excelente qualidade é melhor não formar nenhuma. A razão dessa consideração está baseada no fato de que “quando lidamos com segurança pública, estamos tratando de alguns dos bens mais importantes para o ser humano; entre eles a liberdade e a vida.” (BRASIL, 2005, p. 29). Assim, para lidar com esses bens é necessário contar com estruturas muito preparadas e desenvolver uma relação de confiança entre instituição e a população local.

A segunda definição diz respeito à concepção mais geral para a atuação das Guardas. Conforme o Guia (2005), as Guardas Municipais devem ser compreendidas como estruturas de segurança comunitária. Sendo assim, devem ser organizadas de forma que seus

integrantes sejam fixados em regiões estratégicas, principalmente as mais violentas e, que os profissionais exerçam suas atividades se locomovendo a pé, possibilitando que sejam conhecidos e que conheçam todos os moradores da região em que atuam. Além disso, os integrantes da Guarda Municipal também “devem ter a capacidade de identificar em suas regiões quais são os fatores mais imediatos que agenciam o crime e a violência de forma a construir com as comunidades a outras agências, públicas e privadas, as iniciativas necessárias à eliminação destes agenciamentos.” (BRASIL, 2005, p. 30). Os integrantes da Guarda ainda devem trabalhar para garantir que as comunidades sejam a prioridade da ação da instituição e que esta deve prestar contas do seu trabalho à população da região na qual atua. Faz-se necessário destacar que essas duas definições são apenas orientações para as Guardas Municipais, que enfatizam um filosofia preventiva de segurança comunitária, fornecidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, não tendo, portanto, um caráter imperativo.

Apesar do texto constitucional que previu a criação das Guardas Municipais ter saído enxuto ou mesmo, para alguns, excessivamente vago, o debate nas esferas legislativas a respeito do tema continua vivo. Em âmbito legal existem Projetos de Emenda à Constitucional (PECs) tramitando no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Esses Projetos tratam da mudança do art. 144 no que se refere aos municípios e as atribuições das Guardas Municipais. Podemos observar que, independente do conteúdo proposto, tais projetos materializam uma insatisfação com a atual letra da lei e indicam a possibilidade de se reverter esse quadro de indefinição da identidade da instituição. Assim, mesmo não sendo o objetivo deste trabalho, discutir e definir o mandato das guardas municipais no país é tarefa que precisa ser realizada o quanto antes, pois significa discutir o objeto, o alcance e os contornos de sua atuação.

3.2 Iniciativas que redundaram em políticas de estímulo para expansão das Guardas Municipais

Com o aumento da criminalidade e da violência em muitas cidades brasileiras, a partir dos anos 90, os governos federal e municipal começaram a imiscuírem de forma mais intensa na segurança pública. Em 04 de dezembro de 1997 foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, sob o governo do então Presidente Fernando Henrique

Cardoso (FHC), formada a partir da transformação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública. A SENASP reconhece que os municípios, cada vez mais, estão assumindo responsabilidades na atuação da prevenção do crime e da violência, seja no desenvolvimento de programas de segurança, seja na formação de Guardas Municipais. Para isso, a Secretaria atualmente investe recursos junto aos municípios, com o propósito de promover ações que possibilitem um diagnóstico, além de auxiliar na formulação e acompanhamento dessas ações, com o objetivo de que município seja um espaço de convivência pacífico e seguro. Além disso, fornece orientações através de instrumentos de instrução como, o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência e a Matriz Curricular em Segurança Pública. Ferramentas nas quais é defendida a centralidade do papel dos municípios na segurança pública.

Durante esse período, pairava uma ideia de uma possível crise da segurança pública por conta de uma sucessão de graves eventos de violência e de crime que aconteciam no Brasil. Entre os de grande impacto e comoção nacional estão: a absolvição dos Policiais Militares acusados da morte de 19 sem terras no município de Eldorado dos Carajás - PA, em maio de 1999. Outro exemplo é o evento provocado pelo estudante de Medicina, que matou três pessoas e feriu outras quatro a tiros dentro de uma sala de cinema, em um shopping na zona Sul de São Paulo, em novembro de 1999. Mas, segundo Soares (2007), foi o sequestro do ônibus 174, transmitido em tempo real pela TV, que terminou com a morte do sequestrador e da mulher mantida refém, na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 2000, o grande provocador de mudanças. O fato gerou a imediata criação de uma agenda nacional para a segurança pública, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da União. Uma semana depois a nação conhecia seu primeiro Plano Nacional de Segurança Pública.

O PNSP, elaborado ainda sob o governo FHC, foi apresentado como um plano de ações que tinha como função o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública nacional. O Plano propôs apoio e incentivo à criação de Guardas Municipais desvinculadas das forças policiais e desmilitarizadas. Segundo Kahn e Zanetic (2005), é provável que o projeto tenha estimulado a criação de novas Guardas municipais depois do ano 2000.

No ano seguinte criou-se o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, pela Lei nº 10.201, que serviria de instrumento indutor de políticas, firmando convênios com os entes federados. Há que se notar que a Secretaria Nacional de Segurança Pública, através do Fundo Nacional de Segurança Pública, “contribuiu para a criação das Guardas Municipais na medida em que condicionou a liberação deste fundo, na primeira lei de 2001 que o instituiu, à existência de uma Guarda Municipal no município. Esta exigência foi modificada em 2003.”

(VARGAS, 2010, p. 48). Observa-se que, antes da Lei nº 10.746 de 2003 – que prescreve não ser mais necessário que o Município mantenha uma Guarda Municipal para pleitear recursos do Governo Federal junto ao Fundo – a SENASP só poderia repassar verbas aos municípios que mantivessem Guardas Municipais. Mello (2011) julga ser muito provável que esta condição tenha contribuído para uma grande articulação entre esta secretaria e as prefeituras, conforme demonstra o primeiro relatório da SENASP sobre perfil organizacional das Guardas Municipais, elaborado em 2003, quando destaca que o número de projetos de segurança pública municipal enviados e de Guardas Municipais existentes em todo país aumentou consideravelmente neste período. Assim, podemos observar que a participação dos municípios na segurança pública, antes considerada tímida, com a implantação dessas políticas de incentivo a criação das Guardas foi aos poucos sendo estendida.

Contudo, conforme já pontuamos no capítulo anterior, mais especificamente no tópico referente à segurança pública, foi o PNSP, de 2002, criado sob a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que apresentou um formato mais voltado para os municípios e para a implementação ou consolidação das Guardas Municipais. Apesar de a atual orientação ser do PRONASCI, o Plano Nacional de Segurança Pública de 2002 ainda permanece em vigor. Nota-se que o PRONASCI é um programa com o foco mais voltado para o poder municipal. O trabalho se deu como uma tentativa de unir e articular as ações de segurança pública capazes de prevenir, controlar e combater a criminalidade, com ações sociais, além da ênfase na integração entre os entes federados.

Assim, a SENASP, através de seus instrumentos de instrução, os PNSP de 2000 e 2002, o Fundo Nacional de Segurança Pública e o PRONASCI reforçaram a importância das Guardas Municipais como instituição capaz de colaborar com a segurança pública nacional. Importante observar que paralelamente a todas essas políticas, houve o crescimento da sensação de insegurança, desconfiança e medo, o que colocou o crime entre as principais preocupações da população. Sensações que tornam-se eterna demanda política, que por sua vez, transformam-se em permanente agenda pública.

Todas essas iniciativas redundaram em políticas de indução de aumentar o número de profissionais nos municípios que já possuíam Guardas Municipais e de criá-la nos municípios que ainda estava presente. Conforme Kahn e Zanetic (2005), essas iniciativas não aconteceram por acaso, pesquisas de opinião pública revelaram que o desemprego e a criminalidade são as maiores preocupações do eleitorado. Os autores, de maneira crítica, pontuam que não foi por iluminação divina que todos resolveram combater o problema da segurança pública, isso porque segundo eles, os políticos são muito sensíveis as preocupações

dos eleitores e perceberam a necessidade de fazer alguma coisa a respeito ou então não seriam eleitos.

Apesar disso, nenhuma dessas políticas de estímulo ofereceram à instituição uma identidade institucional que lhe sirva de base. Ou seja, estamos em meio a um processo de expansão de uma instituição ainda não definida de forma completa, que envolve muitas dúvidas e discussões como, a falta de uma padronização da atuação dos profissionais, da estrutura hierárquica e a necessidade de uma regulamentação que defina as atribuições da instituição em todo país. Os municípios que instituem a Guarda Municipal necessitam buscar a experiência de outros municípios onde as Guardas já existem.

Conforme pontuamos, essa carência de identidade institucional possibilita a tensão e confronto entre a novas Guarda Municipais e os modelos vigentes de polícias estaduais. Um bom exemplo desse confronto e disputa de atribuições entre as polícias e Guarda é dado por Misse e Bretas (2010), através da parábola de uma situação que ocorreu no município do Rio de Janeiro. Segundo os autores, em uma certa manhã, apareceu em uma das praias da cidade uma pinguim, encontrado pela Guarda Municipal, que de pronto assumiu o cuidado com o animal. Porém, os guardas foram cercados pelo Corpo de Bombeiros que exigiam a entrega imediata do Pinguim alegando ser atribuição dos Bombeiros o cuidado do animal. A discussão foi parar na delegacia com a acusação de ambos os lados de invasão de atribuições. Ou seja, “as ações de segurança passam, assim, a ser potencialmente disputadas todo o tempo entre esse novo personagem, a Guarda Municipal, e os personagens tradicionais, as polícias.”(MISSE; BRETAS, 2010, p. 11). Trata-se de uma disputa de qual vai ser o papel das Guardas no quadro segurança nacional e do quanto essa nova instituição retira poder e atribuições das polícias estaduais.

Observa-se que “na ausência de capacidades inovadoras, o município decide criar uma Guarda Municipal, e chama o policial militar, o único *expert* que se conhece sobre como fazer segurança para cuidar disso” (MISSE; BRETAS, 2010, p. 12). Entretanto, essa nova forma de promover a segurança em âmbito local não é o tipo de segurança que o policial está treinado a fazer. A falta de agentes capazes, de pessoal qualificado para gerenciar essas novas Guardas leva muitos municípios a colocarem velhos atores na direção da instituição.

Para Bretas e Morais (2006), a presença policial afetou o que seria uma das grandes vantagens do processo de implantação das Guardas Municipais: “a possibilidade de agir sem a preexistência de uma cultura organizacional, de saberes e práticas consolidadas e compartilhadas pelos agentes policiais, que tanto obstáculo têm posto à reforma das polícias” (BRETAS; MORAIS, 2006, p. 04-05). Na realização da MUNIC 2009, essa fragilidade da

organização veio à tona, percebeu-se que a maioria das guardas está sobre o comando de atores de outras forças, como policiais civis, militares e federais, contabilizando um total de 33 municípios. Ou seja, um percentual de 44,2% desses profissionais no comando da instituição. Assim, a Guarda Municipal, formalizada constitucionalmente e estimulada por muitas políticas e programas de segurança pública foi expandida em todo país ao longo dos últimos anos, porém, nota-se que tal expansão não foi acompanhada de um saber especializado.

3.3 O Perfil Organizacional das Guardas Municipais existentes no território brasileiro

A Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão responsável pelo planejamento, implantação e monitoramento da política nacional de segurança pública, através da pesquisa “Perfil Organizacional das Guardas Municipais”, publicou no ano de 2010 um relatório descritivo sobre as Guardas Municipais nos Estados brasileiros. No documento, está traçado um panorama geral a respeito do perfil da instituição, com base em dados coletados no ano de 2007.

Para conseguir captar os aspectos gerais da Guarda Municipal, bem como das particularidades existentes em cada Unidade da Federação, a SENASP buscou elaborar um questionário que pudesse dar conta das características da instituição. Através desse trabalho foi possível relacionar os aspectos gerais, comuns a todos os estados, bem como suas especificidades. Salientamos que os resultados alcançados com essa pesquisa não correspondem à totalidade de Guardas existentes no país e, sim, os 211 municípios que respondem a pesquisa realizada pela SENASP. É com base nessa pesquisa que iremos apresentar, ainda que brevemente, o panorama das Guardas Municipais em nível nacional. Por falta de estudos publicados à respeito do perfil organizacional da Guarda Municipal no território brasileiro utilizaremos a pesquisa como fonte única.

De acordo com a pesquisa cerca de 70% das Guardas Municipais distribuídas no território brasileiro estão concentradas na Região Sudeste. As outras duas regiões que reúnem maior número de Guardas são as regiões Nordeste e Sul, que correspondem respectivamente 15,16% e 8,06%. Já as Regiões Centro-Oeste e Norte são as que possuem o menor número de Guardas, totalizando cerca de 2,37% e 3,32%. A pesquisa ainda notou que com relação à quantidade de Guardas respondentes ao longo dos anos em que a pesquisa foi realizada uma

constante queda na taxa de repostas até 2006, com uma retomada no ano de 2007.

Quanto aos gastos dos Municípios com a Guarda Municipal por região geográfica percebeu-se uma enorme variação entre as regiões. A Região Norte apresentou um gasto médio muito superior às guardas das demais regiões, respondendo conjuntamente por 44% de todos os gastos. Embora as Guardas do Sudeste sejam em maior número e respondam por 52 % de todos os gastos, o gasto médio é muito menor do que o gasto das guardas do Norte do país. As do Nordeste, Sul e Centro-Oeste são as que apresentam um gasto médio menor. Nota-se que o gasto total das Guardas Municipais no Brasil foi de R\$ 5,3 bilhões, no ano de 2007.

Nesse mesmo ano a pesquisa avaliou a distribuição por tipo de gastos e constatou que a folha de pagamento correspondia a 97% do total de recursos gastos. Os demais recursos foram utilizados com treinamento e capacitação, diárias, uniformes, viaturas (motos e carros), bicicletas, equipamento de proteção individual, equipamento de comunicações, armamento letal, armamento não letal e munições, prevenção da violência, material de consumo, equipamentos para capacitação, equipamentos de informática, manutenção de viaturas, manutenção de equipamentos e armamentos, combustível, água, luz, aluguel de prédio, manutenção de unidades operacionais, entre outros gastos.

Interessante pontuar que fora os gastos detalhados na tabela referente aos tipos de gastos efetuados, o relatório destacou que no ano de 2007, dos 211 municípios que responderam o questionário, 54 deles realizaram gastos investindo nas polícias estaduais, sendo 39 desses municípios situados no Sudeste, 10 no Nordeste, 04 no Sul e 01 no Centro-Oeste. Efetuavam gastos em programas sociais 41 municípios, entre eles 31 no Sudeste, 08 no Nordeste e 02 municípios da região Sul. Assim, investem nas polícias estaduais 26% dos municípios brasileiros e em programas sociais relacionados à segurança pública 19% dos municípios.

O Sudeste foi a região que apresentou um maior gasto com as polícias estaduais e com os programas sociais na área de segurança, um total de R\$ 12.932.393,00 e R\$ 53.186.714,00. Seguido das regiões Sul e Nordeste, que apresentaram um investimento nas polícias estaduais de R\$ 901.975,00 e R\$ 362.400,00 e gastos em programas sociais de R\$ 3.805.471,00 e R\$ 127.510,00, respectivamente. Já os municípios da região Centro-Oeste apesar de não terem investido recursos em programas sociais, gastaram R\$ 85.034,00 com as polícias estaduais. Isto representa que investimento dos municípios brasileiros é da ordem de R\$ 14,3 milhões nas polícias estaduais e R\$ 57,1 milhões em programas sociais relacionados à segurança. Verificou-se também que entre os municípios que realizaram esse

tipo de gasto, houve um investimento médio por município de R\$ 678 mil reais nas polícias estaduais e R\$ 3,6 milhões em programas sociais, por ano.

A pesquisa também revelou que entre os municípios que possuem Guarda Municipal o percentual dos que mantêm uma Secretaria Municipal de Segurança Pública no período de 2003 a 2007 subiu de 26% para 32%. Apesar do aumento, a maioria dos municípios ainda não possui uma Secretaria de Segurança Pública, ou seja, 68% dos municípios que responderam ao questionário. O Sul tem uma maior presença de secretarias, a região conta com 58,82 %, seguida região Sudeste com 34,67%, Norte com 28,57% e o Nordeste com 9,38% do total de secretarias. Na região Centro-Oeste a presença de secretarias até a data em que a pesquisa foi realizada foi considerada inexistente.

Já os Conselhos de Segurança são mais presentes do que as Secretarias Municipais de Segurança Pública. Entre os municípios com guardas a pesquisa registrou que de 2005 para 2007 o percentual dos municípios com Conselhos de segurança ficou em torno de 70%. A região Sudeste conta com 77,33% dos Conselhos presentes, em seguida a região Sul com 76,47%, Nordeste com 43,75%, Centro-Oeste com 40,00% e por fim, o Norte, região onde os conselhos estão menos presentes, com apenas 28,57%.

Entre os municípios com Guarda Municipal, a pesquisa constatou que o percentual de municípios com sistema de monitoramento por câmeras, de 2005 para 2007 subiu de 26% para 37%. A região Sul conta 52,94% desse sistema de monitoramento entre os municípios, o Sudeste conta com 40,67%, Nordeste com 25,00, a região Centro-Oeste o sistema é menos presente com 20,00. Na região Norte inexistente esse tipo de monitoramento.

Quanto a existência de Planos Municipais de Segurança Pública entre os municípios que possuem Guarda, o percentual ficou em cerca de 49%, divididos entre a região Sul com 58,8%, Sudeste com 53,3%, Norte com 42,9%, Centro-Oeste com 40,0 e Nordeste com 28,1%. Segundo a SENASP (2010), de todas as Guardas Municipais existentes no país, aproximadamente metade delas seguem quase todos os princípios dos planos municipais de segurança pública. Já os princípios estaduais e municipais de segurança pública, mediação de conflitos e planejamento de metas são as diretrizes menos atendidas.

Com relação ao número de profissionais existente, incluindo o efetivo administrativo e operacional, de 2003 para 2007 o percentual subiu de 62% para 87%. Notou-se que no ano de 2007 a taxa de resposta oscilou em grande média entre as categorias profissionais, obtendo o maior número de respondentes para 'guardas masculinos em serviço

operacional' e menor número para 'outros, feminino'. Ainda segundo a pesquisa em todas as regiões do país existem mais homens que mulheres nas Guardas Municipais. Entretanto, a distribuição de profissionais do gênero feminino e masculino por região é bastante similar. A região Sudeste conta com a maior proporção de profissionais de cada gênero, com 60,0% de homens e 65,1% de mulheres, seguido respectivamente pelo Nordeste com 17,3% e 15,5%, Sul com 8,5% e 8,0%, e Norte com 7,2% e 6,7%. A região Centro-Oeste tem a menor proporção, com apenas 7,0% de homens e 4,7% de mulheres.

Desse efetivo, a faixa etária predominante em todo país é de acima de 35 anos. Do total de profissionais nessa faixa etária o Sudeste conta com 71,1 %, a seguir o Nordeste com 15,2%, Sul com 8,06%, Norte com 3,32% e Centro-Oeste com 2,37%. Mas, a quantidade de profissionais existentes entre as regiões do país mais similar são os da faixa etária de 18 a 24 anos, o percentual é de 36,5% no Sudeste, 29,7% no Nordeste, 15,6% no Centro-Oeste, 12,7% no Norte e por fim, 5,44% na região Sul.

Quanto ao grau de instrução, observou-se que a maior parte dos profissionais das Guardas Municipais possuem o ensino médio completo. A pesquisa (2010) revelou que a região Sudeste, em razão de ter o maior número de guardas é também a que possui a maior parte dos profissionais com qualquer grau de instrução, com exceção dos profissionais com ensino médio incompleto no qual Nordeste possui a maior parte do efetivo com 43,3% em relação às demais regiões, e da região Centro-Oeste no qual 53,4% dos profissionais possuem mestrado ou doutorado. Sobre a distribuição dos profissionais por faixa salarial, em 2007 percebe-se que 84,27% das Guardas do país recebiam entre 1 a 4 salários mínimos, que na época correspondia o valor de R\$ 380,00 mês.

Em relação ao universo dos tipos de ações executadas as Guardas Municipais relatam que a maior parte dessas ações foi do tipo atendimento Social, com o percentual de 37,6% em relação aos demais tipos de ações. Em seguida vieram atendimentos de saúde e prestação de socorro com 20,62%, encaminhamentos para a polícia civil com 13,61%, encaminhamentos para outros órgãos com 12,46%, mediação de conflitos com 8,03%, atividades de defesa civil com 4,25% e, por último, encaminhamentos para a polícia Militar com 3,87%. A SENASP (2010) pontuou que ao contrário dessa pesquisa realizada no ano de 2007, em que as ações são um pouco mais distribuídas, nas pesquisas anteriores os atendimentos sociais preencheram um percentual muito maior. Quanto aos tipos de ações executados por região geográfica as Guardas do Norte, Sudeste, Sul e Nordeste são as com maior percentual de ocorrências de atendimentos sociais. Apenas nas guardas do Centro-Oeste

o tipo de ação mais executada foram os encaminhamentos para a polícia Civil, com o percentual de 28,54%.

As Guardas Municipais de todo país registraram um total de 323.215 ocorrências, sendo o Sudeste o responsável por 85,8% de todas essas ocorrências. Em seguida o Sul com 8,6%, Nordeste com 3,9%, Norte com 1,1% e o Centro-Oeste com apenas 0,6%. Entre as ocorrências registradas pelas Guardas nota-se a predominância do tipo “assistência em escolas”, com o percentual de 57,13% do total de tipos de ocorrências realizadas

Já com relação à atuação das Guardas Municipais foi verificado um aumento no número de Guardas que atuam armadas no período de 2003 a 2007. Apesar disso, apenas 43,1% das Guardas Municipais do país atuam armadas, ou seja, menos da metade. Quanto à distribuição das Guardas que atuam armadas por região geográfica, nota-se uma certa semelhança. Na região Sudeste concentram-se 50,0% do total de Guardas que atuam armadas, no Sul 47,1, Norte com 42,9%, Centro-Oeste com 20,0% e a região Nordeste com apenas 12,5, o menor percentual entre as regiões.

No que diz respeito ao oferecimento de assistência psicológica, 57% das Guardas Municipais do país possuem programas de assistência psicológica para seus profissionais. Com absoluto destaque para as Guardas do Norte, a única região em que todas as Guardas possuem a presença de programas de assistência psicológica. Das Guardas do Sul, 82,4% contam com programas desse tipo, seguido do Sudeste com 56,0% e Nordeste com 46,9%. Já as Guardas do Centro-Oeste, com apenas 20,0%, são as que contam com a menor presença desse tipo de programas.

No que concerne à realização de cursos de capacitação ou treinamento especializado, no ano de 2007, 73% das Guardas Municipais relataram receber esse tipo de formação e qualificação. Nesse mesmo ano todas as Guardas do Norte informaram que seus profissionais fizeram algum curso ou treinamento, em seguida vieram as Guardas das regiões Sul com 88,2%, Sudeste com 72,0% e Nordeste com 65,6%. As Guardas do Centro-Oeste relatam o pior percentual, apenas 60,0 dos funcionários participaram de algum tipo de curso ou treinamento. Nesses cursos oferecidos as áreas temáticas mais abordadas referem-se à Defesa Pessoal com 6,4%, Direitos Humanos com 6,3% e Noções de Guarda Comunitária com o percentual de 6,0%.

Quanto aos mecanismos de controle da atuação dos profissionais das Guardas Municipais, a pesquisa revelou que os mecanismos mais presentes foram legislação municipal com o percentual de 78,7%, códigos de conduta 65,9% e regulamentos de sindicância e processo administrativo disciplinar com 53,1%. Os mecanismos menos presentes foram

ouvidoria do município, corregedoria específica com e ouvidoria específica. Com a avaliação da presença destes mecanismos por região geográfica, constatou-se que legislações municipais estão presentes em mais de 70% em todas as regiões. As ouvidorias municipais e a corregedoria estão mais presentes na região Sul, os códigos de conduta são mecanismos de controle mais presentes nas regiões Sudeste e Sul e os regulamentos de sindicância e processo administrativo disciplinar no Centro-Oeste.

Entre os recursos materiais usados pelas Guardas estão os armamentos letais. Em 2007 as Guardas Municipais do país relataram a existência de 21.037 armas letais em uso e 761 armas fora de uso. Houve em ambos os casos o predomínio dos revólveres. Observando a distribuição de armas por região, verificou-se que a região Centro-Oeste relatou apenas a presença de revólveres, entre as armas de fogo existentes. Nas Guardas do Norte o revólver aparece em 92,54%. Também no Nordeste e Sudeste há o predomínio dos revólveres, com 74,71% e 57,21%, respectivamente. Mas, em ambas as regiões, existe uma parcela considerável de pistolas. A região Sul, apesar do baixo percentual se comparado às demais regiões, os revólveres, com o percentual 6,99%. também são as armas de fogo que predominam, seguida por uma parcela de 1,27% de carabinas.

A quantidade de armamento não letal existentes nas Guardas Municipais do país é de 42.126 em uso e 4.684 fora de uso, com predomínio de tonfas, cassetes e similares, seguido pelos seguintes tipos: munição química, granada de efeito moral, arma paralisante por onda T e munição não letal. A distribuição desses armamentos por região geográfica aponta que no Nordeste e no Sudeste há uma distribuição mais equitativa entre cassetes e munição química, muito embora as tonfas, cassetes e similares predominem em ambas as regiões. No Sul, além da tonfas que são maiorias, há uma significativa participação de munição não letal, nas regiões Centro-Oeste e Norte há o predomínio quase absoluto de tonfas, cassetes e similares.

As Guardas Municipais de todo país também usam, como forma de proteção, alguns equipamentos que as salvaguardam, entre eles observou-se a predominância das algemas e coletes a prova de balas, seguidos por capacetes, escudos e óculos. Em todas as regiões predominam o uso de algemas e coletes a prova de balas, com exceção das Guardas Municipais do Centro-Oeste que relataram apenas usar ambos os equipamentos e mais nenhum outro tipo.

Também entre os recursos materiais usados pelas Guardas Municipais do país estão os equipamentos de comunicação, entre eles: linhas de telefone, ramais telefônicos, aparelhos de fax, telefone celular, linhas exclusivas para fax, estação móvel e fixa e rádio

portátil (HT), que juntos somam o total de 12.086 equipamentos de comunicação e uso e 1.787 fora de uso. Quanto a distribuição desses equipamentos por região geográfica, verificou-se que os rádios portáteis são os equipamentos que predominam em todas as regiões do país, já as linhas exclusivas para fax são os menos presentes.

A pesquisa revela também a estrutura física que as Guardas Municipais no país possuem. Nesse ponto destacou-se unicamente a presença de salas para atendimento especial. Entre 2005 a 2007 a presença de salas para atendimento especial manteve-se estável em cerca de 25%. A região Norte, segundo a pesquisa, é onde a maior percentagem de guardas relata possuir atendimento especial para vítimas. Interessante pontuar que o número de Guardas no Norte é muito pequeno, apenas 07. Notou-se que em todo país a sala especial de atendimento mais frequente é a de triagem. Mas comparando as regiões geográficas a pesquisa revelou que no Norte há o predomínio de salas de assistência psicológica, no Nordeste as de orientação jurídica, no Sudeste as de triagem, no Sul de assistência social e por fim, no Centro-Oeste, em mesma quantidade, as de assistência social e orientação jurídica.

Por fim, cabe salientar que, no ano de 2007 as Guardas Municipais revelaram existir uma articulação da instituição com instituições do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal do país. As Guardas declararam possuírem melhor articulação com as Polícias Militares, Polícias Civis, Órgãos Públicos Municipais, Hospitais e Conselhos Tutelares. Parte das Guardas informou não existir nenhuma articulação com o Instituto Médico Legal, Departamento Médico-Legal, Polícia Rodoviária Federal e Organizações Não Governamentais de violência doméstica e de gênero.

4 - A INSERÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NA AGENDA GOVERNAMENTAL DA CIDADE DE JUIZ DE FORA

Tentaremos neste capítulo recuperar a formação da política pública municipal que deu origem à Guarda Municipal de Juiz de Fora. O processo será compreendido através de um retrospecto que inclui desde a eleição municipal de 2004 até um breve apanhado sobre o formato que a Guarda Municipal de Juiz de Fora apresenta nos dias de hoje. Toda essa construção visa investigar de que forma a demanda por segurança pública se tornou relevante e politicamente significativa ao ponto de a Guarda Municipal passar a integrar a agenda governamental de Juiz de Fora, na última gestão do ex-prefeito Carlos Alberto Bejani.

Iniciaremos nossa reflexão sobre a inserção da Guarda Municipal na agenda governamental da cidade a partir da disputa eleitoral pela prefeitura de Juiz de Fora ocorrida no ano de 2004. Nesse ano, seis candidatos disputaram o primeiro turno para prefeito, são eles: Carlos Alberto Bejani (PTB), Custódio de Mattos (PSDB), Fabrício Linhares (PSTU), João Vítor Garcia (PPS), Josemar Silva (PMN) e Sebastião Helvécio (PTB).

A eleição municipal do ano de 2004 foi singular devido ao fato de que, cinco dos seis candidatos tiveram, anteriormente a essa disputa, alguma participação administrativa na Prefeitura de Juiz de Fora. Carlos Alberto Bejani e Custódio Mattos foram prefeitos em gestões anteriores, de 1989 a 1992 e de 1993 a 1996, respectivamente; Sebastião Helvécio foi vice-prefeito em 2000, tendo abandonado o cargo de vice-prefeito para assumir vaga como deputado estadual em 2002; João Vítor foi secretário de planejamento estratégico durante as duas últimas gestões de Tarcísio Delgado, de 1997 a 2004; Josemar Silva foi diretor de uma autarquia - Associação Municipal de Apoio Comunitário (Amac), na gestão do também candidato Custódio Mattos. O único candidato sem qualquer experiência administrativa anterior foi o estudante universitário Fabrício Linhares.

Não notamos, entretanto, particularidade alguma na base da campanha eleitoral dos candidatos em questão. Tal afirmativa se baseia no fato de que todos os candidatos ao cargo de chefe do executivo, conscientemente ou não, enfatizaram suas qualidades pessoais como pontos centrais de suas campanhas. É notável que tal procedimento se caracteriza como uma estratégia e se “conforma a uma realidade política marcada pela crise da representação tradicional e pela apatia de parcelas significativas do eleitorado, que encontram nas características pessoais dos candidatos um atalho para tomar decisões” (LEAL, 2007, p. 26).

Custódio de Mattos, candidato pelo PSDB, estruturou toda sua campanha eleitoral a partir da imagem de bom administrador (LEAL, 2007). Algumas expressões como “honesto” e “preparado” foram repetidas inúmeras vezes ao longo do processo eleitoral. Para dar legitimidade à construção dessa imagem de “bom administrador”, Custódio passou toda a campanha tentando reunir e destacar os sucessos de sua primeira gestão à frente da prefeitura, entre os anos de 1993 a 1996. Nos programas eleitorais da TV, o candidato se apresentava como o mais competente para gerenciar a máquina pública e, portanto, o único candidato com conhecimento técnico para tomar as melhores decisões em nome da população de Juiz de Fora.

Sebastião Helvécio, candidato do PDT, com o apoio do então prefeito Tarcísio Delgado (PMDB), apresentou-se a população juizforana como o candidato que possuía muitas qualidades administrativas, traduzidas no fato de ser o candidato do atual governo e partilhar de seus êxitos. A campanha de Sebastião foi marcada por fortes apelos emocionais, talvez para fazer contraposição à suposta insensibilidade social da tecnocracia gerencial representada pelo candidato Custódio Mattos. “‘Juiz de Fora na cabeça, Juiz de Fora no coração’ era o slogan da campanha, sintomático da busca por um personagem que incorporasse preocupação afetiva com os outros.” (LEAL & XAVIER, 2004, p. 97). O candidato afirmava durante a campanha que sua vitória seria a “vitória das pessoas que amam Juiz de Fora”.

O candidato do PPS, João Vítor Garcia, declarava em sua campanha eleitoral que era o candidato mais preparado intelectualmente para governar. Em toda sua campanha enfatizou seu currículo e os avanços conseguidos com o Plano Estratégico de Juiz de Fora, por ele coordenado na administração que se encerrava. Assim, “ao contrário de Custódio, ele não centrava suas falas apenas nas qualidades de um gerente com uma história na política, mas nas qualidades de *técnico*, aquele que não é um político profissional e disputava uma eleição pela primeira vez.” (LEAL & XAVIER, 2004, p. 98).

Fabrcício Linhares, candidato do PSTU, baseou sua campanha eleitoral na imagem do candidato esquerdista, segundo ele sua candidatura representava a única alternativa de esquerda da eleição. Todo o discurso de Fabrcício remetia-se a um velho arquétipo: o do guerreiro, do resistente que lutaria até o fim contra o capitalismo. Sua campanha representou, sem nenhuma dúvida, o discurso mais ideologizado de todos. Podemos dizer que se, para “Fabrcício as outras candidaturas representamos interesses do capital (‘todos são farinha do mesmo saco’), busca-se construir a figura do combatente, com a clássica retórica revolucionária de resistência” (LEAL & XAVIER, 2004, p. 99).

O candidato do PMN, Josemar Silva, destacou em sua campanha eleitoral o fato de

ter sido uma criança pobre que com muito trabalho tornou-se um empresário de sucesso, um homem rico. O candidato se apresentou aos eleitores da cidade como um ‘vencedor’, um homem persevera e vence todas as dificuldades.

Por fim, Carlos Alberto Bejani, o candidato do PTB. Conforme Leal (2007), a campanha de Bejani foi baseada na similitude com eleitor, ressaltava sua semelhança com o cidadão comum, sua origem humilde. O candidato dizia que estaria sempre “de mãos dadas com a população”. Bejani apresentou-se como “o prefeito da gente”, o cidadão que morou em bairros populares e ainda era um cidadão comum, um homem do povo, um espelho do eleitorado mais pobre. Tal base política esteve presente desde o início da carreira como radialista popular. Nos programas de TV do candidato era comum depoimento de pessoas humildes declarando seus votos, relatando de que forma foram ajudadas pelo candidato quando este ocupou a prefeitura. No dia 08 de setembro de 2004, o programa, trazia uma eleitora de origem humilde relatando sua experiência quando, com o filho doente, procurou auxílio do então prefeito Bejani. “Eu fui te procurar e você passou os remédios todinhos”, dizia a mulher. O candidato era o

portador do discurso claramente identificável com o epíteto de populismo - lógica baseada na imagem de extrema sensibilidade social e preocupação com a população mais humilde - Bejani revelou-se todo o tempo como um *igual entre os iguais*. (LEAL, 2007, p. 47).

Foram para o segundo turno das eleições municipais Carlos Alberto Bejani, com 32,96% dos votos válidos e Custódio Mattos com 26,21%. No segundo turno, ambos os candidatos concentraram suas estratégias em dois aspectos: na apresentação de novas alianças políticas e na apresentação de resultados de pesquisas eleitorais. Os candidatos enfrentaram o desafio de ajustar o discurso a fim de conseguir novos apoios, novas alianças. Por exemplo, Bejani, que no primeiro turno adotou um tom demasiadamente crítico com relação ao governo de Tarcísio Delgado, recebeu o apoio de Sebastião Helvécio, candidato da situação.

Nos programas em que os candidatos anunciaram o apoio, Bejani dizia que ele e Sebastião Helvécio eram ligados ao social. Sebastião Helvécio em defesa de Bejani afirmava que o candidato tinha a “marca de gostar das pessoas”. Além disso, declarações de apoio, de petistas, ajudou a estabelecer uma ponte entre ele e novos eleitores. Bejani contou com depoimentos de figuras nacionais do partido, como o de José Genoíno – então presidente nacional do Partido dos Trabalhadores. José Genoíno “ressaltou o compromisso formado com o PTB e a necessidade de derrotar os candidatos que faziam oposição ao governo federal”

(LEAL, 2007, p. 88).

O candidato do PSDB baseou grande parte de sua campanha de segundo turno no depoimento e nas falas de aliados. Entre eles, destaca-se o depoimento do ex-presidente Itamar Franco, que mantinha em Juiz de Fora uma posição ainda vista como eleitoralmente muito importante. Custódio contou com o apoio do então governador Aécio Neves e também do então presidente da Câmara dos Deputados, o petista João Paulo da Cunha, prova incontestável da profunda divisão interna de todos os partidos que não chegaram ao segundo turno.

A pesquisa de intenção de votos, ferramenta usada para orientar as tendências do processo eleitoral e auxiliar os candidatos no planejamento estratégico de suas campanhas, também foi usada pelos dois candidatos como uma forma de influenciar o eleitorado. A publicação da “primeira pesquisa feita pelo Ibope, no início do segundo turno das eleições, mostrou que Alberto Bejani tinha 51% das intenções de voto, enquanto Custódio ficava com 29%” (LEAL, 2007, p. 90).

A partir da divulgação destes números é possível compreender a tática adotada por Bejani em sua campanha no segundo turno. Bejani precisaria manter o eleitorado que já havia conquistado no primeiro turno e agregar alguns novos eleitores. Assim, no início do segundo turno evitou fazer críticas ao seu opositor e, segundo Leal (2007), foi parcimonioso até mesmo para responder aos ataques que vinha sofrendo de Custódio Mattos.

Bejani usou em seu programa eleitoral na TV sua liderança nas pesquisas como forma de transparecer aos eleitores que a eleição já estava praticamente ganha. Apenas no final da campanha eleitoral, quando o candidato começou a cair nas pesquisas de intenção de voto, foi que passou a ter uma postura mais agressiva, deixando de lado toda a parcimônia que vinha apresentando até então. Bejani atribuiu os inúmeros ataques de Custódio Mattos ao desespero de quem estaria perdendo as eleições.

Muito embora seja notável o apelo aos segmentos mais populares da população, em seus discursos Bejani dizia que governaria para toda a cidade. Assim, para tentar angariar novos votos dos eleitores dos demais candidatos que não foram para o segundo turno, Bejani adotou o discurso de que seria o prefeito de todos, não apenas dos mais necessitados. Apesar disso, suas mensagens em toda campanha do primeiro turno das eleições eram direcionadas à população mais pobre da cidade. Com base nisso, foram elaborados dois de seus principais compromissos: redução de impostos, como IPTU, por exemplo, e medidas que dessem conta da demanda de atendimento à saúde na Zona Norte, onde, segundo Leal (2007), se concentra grande parte dos moradores mais pobres da cidade.

Fora as “severas críticas à administração anterior de Bejani e da apresentação de denúncias de irregularidades na vida pública do adversário (com destaque para processos e investigações em curso contra ele), o candidato do PSDB criou um clima de polarização” (LEAL, 2007, p. 91). Custódio Mattos em seus programas atribuiu a escolha entre ele e Bejani como a escolha entre a verdade e a mentira, do bem contra o mal, da certeza de retidão contra a desconfiança.

Custódio Mattos tentava diminuir a credibilidade de Bejani, desconstruir a imagem de seu opositor. A estratégia de Custódio parece ter surtido relativo efeito, a distância entre os candidatos diminuiu. Entretanto, Carlos Alberto Bejani, venceu o segundo turno das eleições, em outubro de 2004, com a pequena vantagem de apenas 1,34% dos votos. Assim, com 50,66% dos votos válidos, Bejani novamente se elegeu a prefeito de Juiz de Fora.

Tentar entender quem é Carlos Alberto Bejani, de onde veio e os caminhos que percorreu em sua vida pública talvez nos ajude a compreender um pouco melhor a forma como conduziu sua vida e, principalmente, suas decisões políticas em Juiz de Fora. Decisões que de alguma forma marcaram a história da cidade e a vida dos governados.

Filho de Hélio Klinger Bejani e Isa Portilho Bejani, Carlos Alberto Bejani nasceu em 27 de dezembro de 1949, na cidade fluminense de São Gonçalo. Descendente de família circense trabalhou ainda criança como palhaço. Aos sete anos, junto ao circo em que trabalhava com sua mãe, chegou à Juiz de Fora. Em depoimento dado a João Guerra (1991), relatou que sua permanência na cidade deveu-se ao fato de sua mãe ter conhecido o pedreiro Geraldo Ferreira, que mais tarde tornou-se seu padrasto.

Durante a infância em Juiz de Fora foi engraxate, vendedor de pirulitos e lavador de carros. Mais tarde trabalhou como vendedor de calçados saindo para servir ao Exército Brasileiro. Após o término do serviço militar obrigatório foi motorista, vendedor, supervisor e gerente da filial de uma empresa de refrigerantes em Juiz de Fora.

Aos 28 anos, desempregado e sem saber o que fazer, começou a trabalhar de radialista. Nessa profissão trabalhou nas emissoras Rádio Globo, Jovem Pan, Nova Cidade, Correio da Serra, Industrial e Capital. Na extinta Nova Cidade experimentou o sucesso como repórter de coberturas externas do programa “Comando 730”. Neste programa, Bejani se dedicava a todo tipo de denúncias, desde filas de ônibus, desatenção do poder público com os bairros mais humildes, arbitrariedades policiais, falta de atendimento no antigo INPS e principalmente corrupção das autoridades. O programa estava, segundo Guerra (1991), onde acontecia qualquer injustiça. Assim, ganharam notoriedade na cidade as histórias de Bejani como “repórter neste período, seja como defensor dos menos favorecidos, seja como

oportunista sem dinheiro, sempre disponível para um café ou refeição pago pelos colegas” (RODRIGUES, 2008, p. 06).

Nesse período ficou conhecido da população local como “o defensor dos mais humildes”. A popularidade de Bejani era enorme, prova disso foi que seu primeiro casamento, com Márcia Regina de Oliveira Bejani, atraiu uma multidão na Catedral Metropolitana da cidade. Ao anunciar seu casamento na rádio em que trabalhava, Bejani dirigiu seu convite a toda população da cidade, especialmente as pessoas mais humildes, nas palavras de Bejani aos “que moram no morro”. Conforme revelou a Guerra, “mais de 500 táxis me acompanharam, de graça. Quando cheguei à entrada da catedral, mais ou menos às 20 horas, não tinha jeito de entrar. Chamaram até a polícia, para evitar maiores problemas” (GUERRA, 1991, p. 45).

Carismático e sagaz, ao perceber sua enorme popularidade na cidade, resolveu lançar-se na política local. Notem que seu casamento aconteceu no dia 7 de março de 1987, no dia seguinte a seu casamento Bejani lançou sua candidatura a prefeito de Juiz de Fora e apresentou sua então esposa como candidata a vereadora. Inicialmente, pretendia se lançar como vereador, mas acabou se lançado a prefeito sem, contudo, receber o apoio dos grandes partidos. Conforme Bejani, por muito pouco não ficou sem filiação partidária e assim, portanto, impedido de entrar no jogo político de 1988 (GUERRA, 1991). Segundo relato do próprio Bejani,

trinta dias antes de terminar o prazo para o registro de filiação partidária, resolvi ir ao TRE, em Belo Horizonte, e descobri, por acaso, que o partido ao qual estava filiado tivera o seu pedido de registro indeferido. Por isso, eu estaria impedido de disputar as eleições.

Voltei a Juiz de Fora sem comentar nada para ninguém, e daí a uns dias, com habilidade, manifestei o interesse de deixar o PDC. Por acaso, ou por força do destino, surgiu o que havia de mais desorganizado no Brasil, em termos de partido político: o famoso e inviável PJ (GUERRA, 1991, p. 46).

Assim, no momento de sua primeira candidatura, Bejani atuava como militante do extinto Partido da Juventude (PJ), que mais tarde viria a lançar base para o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), que trazia como liderança máxima Fernando Collor de Melo, na época governador de Alagoas, que viria anos mais tarde a tornar-se presidente da república. Nessa primeira legislatura, pouco se soube do projeto do candidato à prefeitura de Juiz de Fora. Suas propostas não eram colocadas de maneira clara, sua campanha estava focada no ataque contra os demais candidatos e nas denúncias como estratégia. Apesar da relativa fama com sua atuação no rádio, Bejani ainda não tinha qualquer tradição política. Ele buscava apoio “no inconformismo da população com a classe política durante o horário eleitoral e

comícios, bem como usufruía da popularidade de Collor como ‘caçador de marajás’” (CARVALHO, 2009, p. 21). Seguindo os passos de Fernando Collor, Bejani apostava na “caça aos Marajás municipais”.

Conforme nos revela Brinati (2010), Bejani entrou para o jogo eleitoral sem recursos financeiros para custear a campanha, mas apesar da falta de dinheiro usou métodos criativos e populares para conquistar os eleitores. Passou a deixar bem claro a sua “falta de dinheiro” para campanha e em suas aparições sempre aparecia com fisionomia triste e sofrida. Nos comícios, usava em seus discursos vocabulário e expressões simples, quase sempre acompanhados de shows sertanejos e de forró - gêneros mais populares da música brasileira. Além disso, o candidato também apelou para a religiosidade. Em sua campanha se disse católico convicto e devoto da Nossa Senhora da Rosa Mística. Quando questionado por Guerra (1991), a que atribuía sua vitória nas eleições, Bejani disse que ao povo e a Nossa Senhora da Rosa Mística. A característica

assistencialista de seus programas dava aos ouvintes uma sensação de “justiça social”, o que moldou o candidato numa conformação messiânica: foi recorrente sua caracterização a partir do mito do salvador, de alguém quem os amenizava em momentos de crise, em quem o povo sofrido podia depositar suas esperanças de dias melhores (BRIANTI, 2010, p. 49).

Tudo isso culminou com sua vitória nas urnas no pleito de 1988, com cerca de 33% dos votos válidos. Bejani derrubou nomes como Mello Reis e Murilo Hingel. Além disso, levou o PJ a eleger mais quatro vereadores, inclusive sua então mulher, Márcia Bejani, que foi a mais votada. Nesse momento, Bejani escreveu as primeiras linhas de sua história na política. Nota-se que, no mesmo momento em que começou sua tradição política também teve início seu nicho eleitoral nos seguimentos mais populares da população de Juiz de Fora, que mais tarde viriam a apoiá-lo novamente em outras eleições. Como bem observa Carvalho, a partir dessa primeira investida é possível identificar o tripé da política Bejanista, “um discurso voltado para as camadas mais populares, bom domínio dos veículos de comunicação de massa e caráter essencialmente assistencialista” (CARVALHO, 2009, p. 20). Observa-se que o autor usou a expressão assistencialismo nesse estudo como noção de prestação de serviço à população atrelado ao compromisso eleitoral e sem o amparo de políticas claras, no que tange à assistência social.

Durante seu primeiro mandato como prefeito da cidade de Juiz de Fora, sua gestão foi marcada por escândalos, suspeitas e denúncias de corrupção, então não comprovadas oficialmente. Tanto que, ao fim de seu mandato como chefe do executivo municipal, no ano

de 1992, Bejani passou a viver corriqueiramente um alto índice de rejeição por parte da população da cidade.

Outro ponto prejudicial para seu mandato,

foi o problema no qual esteve envolvida sua legenda, o PRN, no cenário nacional, com o processo de *impeachment* sofrido pelo seu colega de partido, o presidente Fernando Collor de Mello, no ano em que Bejani deixou o executivo municipal.” (CARVALHO, 2009, p. 21).

Tal fator contribuiu muito para que enfraquecesse excessivamente a imagem deste partido, perdendo a maior parte das suas cadeiras no poder legislativo e no executivo nas eleições em 1994, diminuindo a grande popularidade alcançada no ano de 1989.

Após a saída da prefeitura de Juiz de Fora, Bejani experimentou um período de ostracismo em boa parte da década de 1990. Não são muitos os estudos que compõem o arcabouço de informações a respeito do ex-prefeito. Destaca-se as obras de Leal e algumas monografias e artigos orientados pelo mesmo, nas quais em sua maioria dizem respeito a sua campanha vitoriosa no ano de 2004. Nota-se que em tais obras o político não figura como o centro destes estudos, dividindo espaço com análises comparativas entre os outros candidatos.

Ainda em meio a toda essa problemática, Bejani tem uma rápida passagem pelo Partido Democrata Cristão (PDC), mas vem a concorrer no ano de 1996 à prefeitura de Juiz de Fora pela sigla do Partido da Frente Liberal (PFL), “confirmando uma tendência de sempre fazer parte de partidos considerados de direita e conservadores” (CARVALHO, 2009, p. 22). Nesse pleito, Bejani perdeu as eleições no segundo turno para Tarcísio Delgado, obtendo apenas 39% das intenções do eleitorado.

Entretanto, em 1998, Bejani volta ao cenário político de forma vitoriosa. O político foi eleito a deputado estadual para legislar durante o quadriênio de 1999 e 2002. Apesar do mandato como deputado estadual, em 2000, o político reaparece no cenário político municipal almejando novamente o cargo de prefeito da cidade de Juiz de Fora.

Muito embora Bejani estivesse liderando as pesquisas de intenção de votos, o político sucumbe mais uma vez pelo mesmo nome de 1996. Tarciso Delgado vence novamente, mantendo Bejani na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a esta época o político passou a liderar o PFL na Assembleia. Apesar da derrota no cenário municipal, dois anos mais tarde consegue se reeleger, tornando-se pela segunda vez deputado estadual. No fim do segundo ano desta nova legislatura, Bejani pede afastamento do cargo devido à proximidade da campanha eleitoral municipal e lança novamente sua candidatura a prefeito da

cidade de Juiz de Fora, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Até que chegamos a já comentada eleições de 2004, na qual Bejani venceu pela segunda vez a eleição para prefeito do município. Nota-se que, “apesar de levar 12 anos para assumir novamente o posto de prefeito de Juiz de Fora, utilizou do mesmo discurso que o elegeu na primeira ocasião” (CARVALHO, 2009, p. 25). Conforme observou Carvalho (2009), novamente a campanha de Bejani baseou-se em seu tradicional tripé: assistencialismo, domínio dos veículos de comunicação de massa e apelo às camadas mais populares da população.

No pleito de 2004, como já destacado, a votação foi expressiva. Bejani teve quase 33% dos votos válidos no primeiro turno, ficando à frente de Custódio de Mattos, que teve cerca de 26%. Já no segundo turno o candidato tucano teve grande ascensão, o que ocasionou uma apertada votação, gerando uma diferença entre os candidatos de menos de três mil votos. Apesar disso, Bejani, ao lado de seu vice José Eduardo Araújo, consagrou-se vitorioso com 50,66% dos votos contra 49,33% de Custódio de Mattos. Começava ali a gestão “Ação e Resultado”

Para realizar o processo de implantação do projeto “Ação e resultado”, o ex-prefeito trabalhou com uma agenda governamental vultuosa. Conforme pontuamos no primeiro capítulo deste trabalho, para realizar a análise de políticas públicas alguns modelos explicativos são usados como forma de compreender essas políticas. Um desses é modelo cíclico da política pública, que tem como escopo simplificar o processo de formação de políticas públicas através da divisão da política em diferentes estágios ou processos que a compõem. Na literatura sobre processos de políticas públicas, destacamos o modelo de John W. Kingdon, o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), em que o autor descreve o ciclo de políticas públicas como composto por quatro processos: estabelecimento de uma agenda, consideração das alternativas, a escolha entre o complexo de alternativas disponíveis e, por fim, a implementação da decisão. Julgamos o modelo de múltiplos fluxos como o mais adequado para tentar entender como as agendas são formuladas por governos que não definem suas preferências e nem os objetivos a serem perseguidos de forma clara.

Kingdon diferencia dois tipos de agenda, tipologia bastante útil para análise do objeto empírico deste trabalho: a governamental e a decisional ou política. A primeira contém assuntos dignos de atenção, temas que de alguma maneira são incorporados nos discursos das autoridades e na estrutura administrativa. A agenda decisional ou política contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos.

Para se ter uma noção do volume de questões que foram capazes de despertar a

atenção e o interesse dessa gestão, o Plano Plurianual (PPA) 2006-2009 elaborado na gestão de Bejani continha quatro grandes temas, que foram divididos em 76 programas - conjunto de ações destinadas ao atendimento de determinado grupo de demandas priorizadas pelo governo. Além desses programas ainda contava com 347 ações - sequência de atividades definidoras dos meios pelos quais o PPA pretendia atender aos propósitos do governo local. O Plano Plurianual é um documento legal que formaliza a agenda governamental. Trata-se de uma forma de dar transparência a essa agenda, a esses assuntos que por algum motivo são dignos da atenção do governo.

O PPA é concebido com um claro objetivo de criar um instrumento que obrigue o governo a explicitar sua agenda de governo, além de reforçar as funções de avaliação e controle da ação governamental. Trata-se de um planejamento, capaz de conferir *accountability* à gestão pública. Note-se que, planejamento é ferramenta básica para qualquer gestor público, isto porque, decisões governamentais não podem ser regidas pelo imprevisto, por pressões e por mudanças conjecturais, sejam elas, federais, estaduais ou municipais.

Dentre as principais propostas de desenvolvimento social contidas na agenda governamental da gestão “Ação e Resultado”, destacam-se: a criação do restaurante popular, que ofereceria quase três mil refeições diárias à população, proposta que não chegou a ser concretizada por essa gestão; ampliação do horário das escolas municipais, estas passariam a ser desenvolvidas em tempo integral, medida parcialmente implantada pela gestão; a criação de um Ginásio Poliesportivo, que visava o surgimento de novos atletas, bem como promover a inserção dos portadores de deficiências, crianças, adolescentes e terceira idade à prática regular de exercícios, esta proposta também não foi concretizada e, a inauguração do Hospital de Pronto-Socorro Dr. Mozart Geraldo Teixeira. Sendo esse último um dos primeiros programas implementados, já que, conforme Carvalho (2009), atendia aos interesses imediatos dos grupos que apoiaram a campanha de Bejani. O Plano Plurianual 2006-2009 também propunha a ampliação do montante da Lei de Incentivo à Cultura do Município, Lei Murilo Mendes, de R\$ 500 mil para R\$ 1 milhão, medida que chegou a ser realizada por esta gestão; além da reforma do Museu Mariano Procópio que, por conta dos escândalos que envolveram a administração municipal, não chegou a ser encerrada.

Em termos de fortalecimento da inserção popular, a Gestão “Ação e Resultado”, pretendia desenvolver a participação das comunidades e conselhos. Tal fato tinha como objetivo proporcionar a execução de demandas nas quais prefeitura e estas esferas estariam de acordo, item de difícil análise já que seu caráter é subjetivo. Também estava entre os programas dessa gestão, com o objetivo de promover a Defesa Social do município, a criação

da Guarda Municipal. Este programa, de número 96, estava dividido em duas ações, a primeira estabelecia o mapeamento da criminalidade no município, a segunda ação era equipar e fardar a Guarda, com objetivo, conforme o próprio Plano, de dar ostensividade à Guarda.

Para efeito deste estudo, iremos tratar apenas do programa relacionado à segurança pública municipal em dimensão institucional, ou seja, a inserção do programa que previa a criação da Guarda Municipal de Juiz de Fora no Plano Plurianual 2006-2009. Antes, porém, apresentaremos algumas ações realizadas ainda no primeiro ano da gestão “Ação e Resultado”. Portanto, antes da apresentação do Plano Plurianual, que visava, segundo Bejani, fortalecer a segurança na cidade. Ações que, conforme cremos, além de reforçarem a segurança pública como umas das prioridades da gestão, também podem ser entendidas como uma tentativa do governo municipal de construir apoios e alianças, tudo isso, para que mais a frente a criação da Guarda Municipal contasse com aceitação ou mesmo com a não oposição da principal força de segurança pública na cidade, a Polícia Militar.

No dia 10 de janeiro de 2005, ainda na segunda semana de mandato, o ex-prefeito Carlos Alberto Bejani anunciou um Pacote de Segurança Pública que teria como objetivo principal o fortalecimento da segurança em Juiz de Fora, conforme nota divulgada no site da prefeitura pela Assessoria de Comunicação e Qualidade. Entre as medidas consideradas emergenciais pelo Pacote de Segurança Pública destacamos duas delas. A primeira, a construção de oito Postos de Observação e Vigilância (POV). Segundo Bejani, tais postos teriam o objetivo de garantir maior segurança à população em pontos estratégicos da cidade. Além disso, também teriam a função de “guardar” os acessos da cidade, dificultando a entrada e a saída de infratores. A segunda medida digna de destaque é o convênio entre a prefeitura de Juiz de Fora e Polícia Militar que previa o repasse de 10 mil reais mensais, medida mais tarde aprovada pela Câmara Municipal. A nota da prefeitura ainda esclarecia que estas medidas representavam o primeiro passo para a criação da Guarda Municipal de Juiz de Fora.

Dos oito Postos de Observação e Vigilância (POV) anunciados pelo Pacote, apenas três foram entregues. O primeiro foi instalado no Parque Halfeld, no centro da cidade, o segundo no Bairro Manoel Honório, localizado na zona leste, e o terceiro foi instalado no Bairro Alto dos Passos, zona sul da cidade. Para auxiliar o trabalho dos policiais nesses postos de observação a prefeitura da cidade doou, logo que o primeiro POV foi inaugurado, três motos Honda Twister 250 cilindradas a Polícia Militar. Conforme informação mais tarde divulgada pela assessoria de imprensa da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, cada um desses postos de observação custou cerca de R\$ 17mil reais aos cofres públicos.

O convênio com a Polícia Militar pretendia a liberação de 10 mil reais mensais para a recuperação da frota da polícia. A medida previa a recuperação imediata de 30 das 46 viaturas que se encontravam desativadas. Além disso, a prefeitura também iria adquirir dez motos para a Polícia Militar, no valor de R\$ 40 mil. Tal convênio foi oficializado no dia 29 de março do mesmo ano.

“Este é mais um passo que estamos dando dentro do pacote de medidas que anunciamos para incrementar a segurança pública em nossa cidade”. Declaração dada pelo ex-prefeito ao assinar o convênio entre a Prefeitura e a Polícia Militar, divulgada no site da prefeitura, no dia 29 de março de 2005. Na solenidade em que o convênio foi assinado, Bejani também falou da determinação de viabilizar a casa própria para policiais militares que trabalham na cidade e anunciou a construção de 200 moradias, a serem financiadas pela Emcasa - sociedade de economia mista que tem como acionista majoritário a prefeitura de Juiz de Fora - que iriam se somar às 30 residências já concluídas e que imediatamente seriam entregues a policiais militares. Ainda conforme a nota divulgada pela prefeitura, no dia 29 de março, Bejani declarou: “queremos dar ao policial a tranquilidade da casa própria. Essa é mais uma ação em que demonstramos nosso respeito pela Polícia e nossa determinação de oferecer-lhe melhores condições”. As parcerias desta gestão com a Polícia Militar não pararam por aí, conforme o site da prefeitura de Juiz de Fora, no dia 02 de outubro de 2006 o ex-prefeito entregou instrumentos musicais à Polícia Militar, doados através de uma parceria com a Cesama. Nessa ocasião tornou-se o padrinho da banda de música da Polícia Militar.

Importa destacar que no dia 03 de junho de 2005, a Câmara Municipal aprovou o projeto de lei, de iniciativa do chefe do executivo municipal, que previa a criação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. O Departamento de Defesa Civil e da Agência de Gestão do Transporte e Trânsito de Juiz de Fora - GETTRAN/JF, foram vinculados à esta Secretaria. A Secretaria teria entre suas funções a produção anual de um diagnóstico da criminalidade violenta, este, no entanto, nunca foi realizado. Nos seus três anos de existência a Secretaria não realizou nenhuma atividade. Segundo Gaio (2010), um ano após a existência da Secretaria foi informado, pelo chefe da própria Secretaria, de que o órgão era muito novo para ter um currículo mínimo. Conforme nota divulgada no site da prefeitura, no dia 06 de junho de 2005, a criação da Secretaria de Segurança e Defesa Social foi a solução implementada pelo prefeito para centralizar a coordenação de todas as ações de que a gestão apresentou no pacote de Segurança Pública, incluindo as duas que destacamos. Esta Secretaria não existe mais no município desde o ano de 2009.

No dia 06 de dezembro de 2005, ao final do primeiro ano da gestão “Ação e

Resultado”, a prefeitura do município divulgou em seu site, através da assessoria de comunicação, que as ações implementadas pelo Prefeito, ao longo do ano de 2005, que visavam oferecer à população maior segurança, já propiciavam que Juiz de Fora fosse apontada como o terceiro município mais seguro do país. O dado foi creditado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A prefeitura relacionou a boa posição de Juiz de Fora no ranking das cidades mais seguras do país as ações ligadas à segurança pública que estavam sendo realizadas pela gestão.

A pesquisa a que se referia a nota publicada no site da prefeitura, foi divulgada na Revista *Época*, edição 359, de 04 de abril de 2005. Após muitas buscas pela pesquisa em questão, sem nenhum sucesso, requeremos ao IPEA acesso a pesquisa através da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. A resposta do Instituto foi nos dada por um dos autores da pesquisa, Daniel Ricardo Castro, que nos esclareceu por e-mail que após a publicação da pesquisa “Socioeconomic Structure, Self-Fulfillment, Homicides and Spatial Dependence in Brazil”, publicada no portal de estudos Texto para Discussão (TD) número 1105, em julho de 2005, a revista *Época* se interessou pela pesquisa e os pediu que fizessem um ranking das cidades mais seguras e das mais violentas do país. No texto em questão, entre outras coisas, foi desenvolvida uma metodologia para calcular a prevalência de homicídios em cidades pequenas, já que segundo o próprio Daniel, a taxa por 100 mil habitantes tem seus problemas. Entretanto nesse Texto para Discussão não consta esses rankings, que foram feitos a pedido da revista.

Pois bem, a revista *Época* publicou tais rankings em uma reportagem intitulada de “Do velho Oeste ao paraíso”, destacando tratar-se de pesquisa inédita e exclusiva. Segundo a revista, o IPEA mapeou o país à procura das cidades mais seguras e também das mais violentas. Cruzando dados oficiais, os pesquisadores criaram um índice que mede o risco de uma pessoa ser assassinada nos municípios com mais de 300 mil habitantes. Conforme a revista, para construir o índice que mede o risco de assassinatos, os pesquisadores do IPEA trabalharam com dados do Censo 2000 do IBGE e com os últimos registros de óbitos do Ministério da Saúde para verificar se a vulnerabilidade social explicava as altas taxas de assassinato. Dessa pesquisa saiu o ranking das 20 cidades mais violentas e das 20 mais seguras do Brasil. Juiz de Fora ficou em terceiro lugar no ranking das cidades mais seguras do Brasil, ficando atrás apenas de Maringá (PR) e Joinville (SC).

Os Mapas da Violência no Brasil divulgados desde 1998, pelo Instituto Sangari, também indicam essa tendência. Em 2008, o Instituto divulgou o Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros, com dados referentes até o ano de 2006, no qual foram selecionados

os 200 municípios que apresentaram os maiores quantitativos de homicídios, que apesar de mal representarem 3,6% do total de municípios do país, concentram 47,8% da população e 72,8% do total de homicídios acontecidos em 2006. Desse número de municípios selecionados, Juiz de Fora apareceu na posição de número 179º da lista. Desse total de municípios, não existe uma correspondência unívoca entre porte do município e número de homicídios acontecidos. Entretanto, se analisarmos os municípios dessa lista com mais de 300 mil habitantes, Juiz de Fora aparece entre os quatro últimos, ficando a frente em número de homicídios apenas das cidades de Maringá (PR), São José do Rio Preto (SP) e Petrópolis (RJ). Acidade também aparece em último, se compararmos entre os municípios com mais de 500 mil habitantes que constavam nessa lista.

No Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros, publicado no ano de 2007, com dados até o ano de 2005, Juiz de Fora sequer constava na lista dos 556 municípios com as maiores taxas de homicídio. Conforme a pesquisa, embora esse total de municípios selecionados representem apenas 10% dos municípios, estes concentram 71,8% do total de homicídios ocorridos no país nos anos 2002, 2003 e 2004.

A prefeitura de Juiz de Fora também publicou em seu site, na mesma nota em que divulgou a pesquisa realizada pelo IPEA, no dia 06 de dezembro de 2005, a notícia dando conta de que a taxa de homicídios na cidade havia caído 78,13% no segundo trimestre de 2005, quando comparada com igual período do ano anterior. Os dados divulgados pela prefeitura foram levantados pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP) da Fundação João Pinheiro. Conforme esta notícia publicada pela Prefeitura de Juiz de Fora, os dados levantados pela Fundação João Pinheiro eram reflexo das iniciativas que visavam oferecer maior segurança à população adotadas por Bejani. Desta forma, tal como os resultados demonstrados pela pesquisa realizada pelo IPEA, estes também foram divulgados pela prefeitura como fruto da boa administração de Bejani.

A Fundação João Pinheiro, através do Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP) é responsável pela elaboração de Boletins de Informações Criminais de Minas Gerais, que sistematizam, a cada semestre, as informações de ocorrências policiais. A Fundação também é responsável pelo Anuário de Informações Criminais. As fontes utilizadas pelo núcleo em questão são dados do Armazém de dados de ocorrências da Polícia Militar e dos dados fornecidos pela divisão de crimes violentos da Polícia Civil.

Tal como a nota publicada pela prefeitura, o Boletim de Informações Criminais do segundo trimestre de 2005, que vai de abril a junho, divulgou que a taxa média de homicídios em Juiz de Fora, que era de 0,61 ocorrências para cada grupo de 100 mil habitantes nos meses

de abril a junho de 2004, apresentou uma redução para 0,13 ocorrências a cada 100 mil habitantes. Fato que segundo a pesquisa, indica uma queda de 78,13% nessa taxa. Conforme o Anuário de Informações Criminais de 2005, no caso das ocorrências por homicídio ocorridas durante todo o ano, Juiz Fora apresentou uma queda de 56% na comparação com o ano de 2004. Em 2004 foi observada taxa mensal média de 0,57 ocorrências por 100 mil habitantes, enquanto que em 2005, a taxa foi de 0,24 ocorrências por 100 mil habitantes.

O Boletim de Informações Criminais do segundo trimestre de 2005 também divulgou que a taxa média de Crimes Violentos em Juiz de Fora foi de 34,35 ocorrências por 100 mil habitantes. Quando relacionada com o mesmo trimestre de 2004, no qual apurou-se a taxa média de 32,06 ocorrências por 100 mil habitantes, notou-se crescimento de 7,14%. Esse crescimento, segundo o Núcleo de Estudos em Segurança Pública, é relativizado se são analisadas as taxas médias do primeiro e do segundo trimestres de 2005. Janeiro, Fevereiro e Março apresentaram taxa média de 35,24 ocorrências, enquanto que em Abril, Maio e Junho registrou-se 34,35 ocorrências por 100 mil habitantes, taxa 2,52% menor.

A notícia divulgada pela prefeitura não deixou de fora os dados relativos ao aumento da taxa de roubos na cidade, apresentado pelo Boletim da Fundação João Pinheiro. Segundo o Boletim, a taxa de Roubos no segundo trimestre de 2005 cresceu 21,46% em relação ao ano anterior. Assim, a taxa média desse tipo de crime passou de 28,28 ocorrências em 2004 para 34,35 ocorrências por 100 mil habitantes no segundo trimestre do ano seguinte. Foi também observado o aumento na taxa média de roubos se são comparados o primeiro trimestre e o segundo trimestre de 2005, da ordem de 14,33%.

Entretanto, junto com a divulgação deste resultado, a prefeitura da cidade apresentou o que seria uma solução para conter o aumento da taxa de roubos no município, uma Guarda Municipal em Juiz de Fora. Solução que por si só contraria a própria natureza da instituição, que originalmente é dedicada a preservação do município, sem exercer atribuições de policiamento ostensivo, muito embora saibamos que a prática de policiamento ostensivo tem sido uma das obrigações das Guardas em todo o país.

Com a criação da Guarda Municipal, a expectativa de Bejani era de que também houvesse a redução de outros indicadores de segurança, além da taxa de roubos. Além dessas expectativas, a notícia divulgada no site da prefeitura também destacou que a criação da Guarda iria proporcionar novas oportunidades de emprego na cidade, uma outra prioridade da gestão do prefeito Alberto Bejani.

Nessa passagem, observamos que Bejani não necessariamente encontrou uma solução para um problema social percebido como relevante, na realidade o ex-prefeito

encontrou um problema - índice de roubos que haviam aumentado na cidade. Ou seja, exatamente no mês anterior a apresentação do Plano Plurianual 2006-2009, ainda no início de seu governo, Bejani finalmente encontrou um problema baseado em dados concretos, apurados pela Fundação João Pinheiro, para a solução ou alternativa que já havia sido anunciada na segunda semana de seu mandato. Nos referimos ao fato de Bejani ter encontrado um problema concreto, apurado com base em pesquisa empírica, por conta de um outro suposto problema que o ex-prefeito, após anunciar na segunda semana de seu mandato que Juiz de Fora teria uma Guarda Municipal, havia apresentado a população. A prefeitura de Juiz de Fora divulgou em seu site no dia 16 de março de 2005, portanto, meses antes da apresentação do PPA 2006-2009, uma nota no qual o ex-prefeito Alberto Bejani ressaltava a importância da criação de uma Guarda Municipal em Juiz de Fora. O texto apresentava a ideia de que a instituição iria exercer um importante papel na segurança das entradas e saídas da cidade, que estavam desprotegidas, facilitando a entrada de bandidos de outras cidades em Juiz de Fora. “A cidade está localizada em área geográfica que beneficia a entrada de bandidos, que por ventura saem de municípios vizinhos, com alto grau de violência”, explicou Bejani.” (site da PJF, 16/03/2005).

Assim, o aumento do número de roubos ocorridos na cidade foi o fator que atuou como força capaz de impulsionar o item “Guarda Municipal” na agenda, foi o problema encontrado para a solução apresentada no início do governo. Bejani, portanto, reconheceu um problema, uma solução ou alternativa já estava disponível e as condições políticas tornaram o momento propício para a mudança, permitindo que a questão “Guarda Municipal” ascendesse à agenda. Além disso, Bejani ainda apresentou uma motivação de grande importância para que a criação da Guarda Municipal ganhasse o apoio e a simpatia da população, a geração de emprego e renda para o município. Conforme Kahn e Zanetic (2005), pesquisas de opinião pública, como as conduzidas pela Ipsos Opinion em 2003 e pela CNT/Sensus em 2004, mostram que parece haver por parte da população uma compreensão de que a criminalidade tem causas como desemprego e carências sociais, e que todos os níveis federativos tem sua parcela de responsabilidade. Prova de que Bejani estava, naquele momento, atento a tais preocupações.

Entretanto, a motivação oficialmente declarada na Mensagem nº 3532 enviada à Câmara Municipal de Juiz de Fora, no dia 14 de março de 2006, no qual submeteu para apreciação dos vereadores que compunham a Casa Legislativa o Projeto de Lei, versando sobre a estruturação organizacional e a criação da classe da Guarda Municipal de Juiz de Fora, não estava diretamente fundamentada no aumento do número de roubos na cidade. Geração de emprego e renda também não foram explicitamente destacadas no documento. Se

em nota a prefeitura da cidade, através de seu site, apresentou a Guarda como uma solução para o problema da taxa de roubos, na Mensagem enviada à Câmara o argumento foi outro.

Segue na íntegra a Mensagem nº 3532, apresentado no dia 14 de março de 2006 ao Presidente da Câmara Municipal, o então vereador Vicente de Paula Oliveira:

Mensagem ° 3532

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal:

Submeto à elevada apreciação dos Nobres Vereadores que compõem essa Egrégia Casa Legislativa o presente Projeto de Lei, que dispõe sobre a estruturação organizacional e a criação da classe da Guarda Municipal de Juiz de Fora.

A presente proposição, que dá cumprimento ao disposto no art. 116 da Lei Orgânica Municipal, implementa a estrutura da Guarda Municipal, no âmbito da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, aprovada pelos Nobres Edis através da Lei nº 10.937, de 03 de junho de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 8592, de 08 de julho de 2005 e consolida uma proposta de campanha, aprovada nas urnas, democraticamente, pela maioria de nossa população. É hoje fato público e notório que, pela eficiência de nossas polícias civil e militar e pela boa índole de nossa população, Juiz de Fora é considerada uma das cidades mais seguras do Estado, senão do País, o que tem servido, inclusive, de grande atrativo para novos investidores que estão fugindo da violência que toma conta de nossas grandes cidades.

Assim, compete às Autoridades constituídas manter e até mesmo aprimorar a eficiência dos aparelhos de segurança pública a fim de evitar que a falta de investimentos no setor venha a deteriorar o sistema e a propiciar o incremento da criminalidade.

E, neste contexto, a Guarda Municipal reveste-se de significativa importância, uma vez que, ao interagir e apoiar a Fiscalização Municipal, cuidando da proteção ao meio ambiente e visando o cumprimento das posturas municipais, bem como ao guardar e proteger os próprios, as instalações e as autoridades municipais, além de reduzir gastos administrativos, aliviará sobremaneira as atuais tarefas da Polícia Militar que poderá se dedicar, com maior efetivo e mais recursos, ao policiamento ostensivo, o qual é fator essencial para assegurar maior tranquilidade à população.

Como ressaltado no Projeto proposto, a implantação do efetivo da Guarda Municipal ocorrerá gradativamente e de acordo com as disponibilidades orçamentária e financeira do Município, entretanto, vale ressaltar, que seus custos, pela estrutura bastante simplificada proposta, não são muito significativos, podendo ser plenamente assimilados, principalmente considerando-se que ocorrerá grande economia com terceirizações de atividades que têm custos elevados e que podem ser perfeitamente absorvidos pelo efetivo da nova Guarda.

Para atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, segue, também em anexo, os quadros que demonstram as metodologias de cálculo aplicadas e as estimativas dos impactos financeiros nos exercícios de 2006, 2007 e 2008, os quais têm adequação na lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias, sendo que os respectivos custos, conforme já ressaltado, são perfeitamente suportados pelas receitas arrecadadas pelo Município, e já estão incluídos na proposta orçamentária aprovada, o que se

viabilizará, inclusive, em razão da racionalização das despesas das atividades que serão absorvidas.

Neste sentido é de se ressaltar que, na avaliação dos impactos orçamentários e financeiros foram considerados apenas os números de cargos e funções gratificadas que se pretende efetivamente contratar no período de 2006/2008. Os demais cargos criados e que correspondem aos números totais estabelecidos no Projeto, constituem reserva para possível expansão nos anos seguintes, quando então deverão constar das propostas orçamentárias anuais respectivas.

Certo de que o Projeto de Lei proposto é de significativa importância para o Município e vem ao encontro das expectativas da sociedade juizforana, submeto-o à apreciação do Legislativo, solicitando o seu exame em regime de prioridade. (BEJANI, Carlos Alberto, 2006)

Na mensagem supracitada, Bejani destacou Juiz de Fora como uma das cidades mais seguras do país, composta por uma população de boa índole e por polícias eficientes. Mas, apesar disso, necessitava que as autoridades constituídas mantivessem e aprimorassem os aparelhos de segurança pública, já que isso “garantiria” que a cidade continuasse sendo um atrativo para novos investidores. A intenção era evitar que a falta de investimentos pudesse deteriorar o sistema e gerar o aumento da criminalidade. A Guarda iria ocupar algumas funções que estavam sendo exercidas pela Polícia Militar, reduzindo gastos e aliviando o efetivo da polícia para que estes pudessem garantir através de um policiamento ostensivo a segurança da cidade.

Se antes da apresentação do PPA 2006-2009 as motivações declaradas pela prefeitura estavam focadas no social, na segurança da população e na geração de empregos, acreditamos que a justificativa inserida no Projeto de Lei 3532 estava implicitamente voltada para a questão financeira, para a entrada de recursos na cidade. Ainda que a justificativa última do texto e deste raciocínio construído com base em suposições seja de que menos recursos para a cidade implicariam em menos empregos e logo em mais violência, e que instituindo uma Guarda Municipal a Polícia Militar teria mais tempo e recursos para cuidar da segurança da população.

Sabemos que desemprego não é determinante da criminalidade. “Não obstante sua importância, a relação entre desemprego e crime, há um consenso existente na literatura criminológica: ela é frequentemente fraca, inconsistente e insignificante.” (BEATO FILHO, 2002, p. 13). A Mensagem ainda relacionou segurança pública ao policiamento ostensivo realizado pela Polícia Militar. Parece-nos que dentro dessa construção a Guarda antes mesmo de ser efetivamente criada já havia sido rebaixada a mero “acessório” para a Polícia Militar, aliviando a PM dos serviços “menos importantes” para a segurança pública, para que esta pudesse efetivamente cuidar da segurança da população.

Por conta da falta de coerência no que se refere às motivações apresentadas para a inserção da instituição na agenda da cidade e sua posterior criação, que obviamente envolveria altos gastos públicos, partimos em busca de encontrar uma declaração de Bejani que fosse capaz de esclarecer a real intenção do ex-prefeito, ou seja, uma declaração que desse conta de explicar de que forma a demanda por segurança pública se tornou relevante. Encontramos algumas entrevistas na mídia local, impressa e digital e, no próprio site da prefeitura em que Bejani apresentava alguns motivos que, conforme sua visão, justificariam a inclusão do tema na agenda governamental, bem como a efetiva criação da instituição.

Importante observar que as motivações apresentadas a seguir foram dadas por Bejani ao longo dos anos de 2006 e 2007, portanto, foram declaradas em um espaço de tempo que compreende da apresentação formal da agenda governamental até depois da aprovação da Lei Municipal que criou a Guarda. Em tais publicações foi possível observar que a motivação inserida na Projeto de Lei nº 3532 não foi exatamente a mesma apresentada e divulgada pela mídia. Tais motivações, que por vezes foram replicadas pela mídia local, talvez nos ajudem a encontrar uma resposta para a indagação que permeia este trabalho, ou seja, de que forma a demanda por segurança pública se tornou relevante e politicamente significativa a ponto da Guarda Municipal passar a integrar a agenda governamental da cidade de Juiz de Fora.

Como forma de angariar apoio de diversas frentes, Bejani passou a relacionar a relevância do tema a motivos diversos. Conforme observamos na nota divulgada no site da prefeitura no dia 06 de dezembro de 2005, geração de emprego e renda e mais segurança para o município foram justificativas declaradas por Bejani e esta não foi a única vez em que essa tríade foi apresentada. A seguir iremos expor algumas notícias divulgadas pela mídia e pelo site da prefeitura que destacavam essas questões.

O Jornal Tribuna, um dos principais jornais impressos diários de Juiz de Fora, divulgou no dia 30 de abril de 2006 a seguinte notícia:

Depois de conversas recentes com integrantes do Governo Federal, o Prefeito Alberto Bejani (PTB) está confiante de que conseguirá criar e armar a Guarda Municipal de Juiz de Fora, e transformá-la, depois, em uma corporação com alcance regional. Em agosto, ele se encontra com o Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, para tratar do tema. Em Brasília, vai insistir na tese de que a iniciativa, além de aumentar a segurança, gera emprego e renda. (TM, 30/04/2006, p. 07).

Ainda nessa mesma matéria, quando questionado sobre possíveis empecilhos para a criação da Guarda, Bejani além de ironizar, preferiu jogar possíveis consequências da não

concretização do projeto na conta dos vereadores. O ex-prefeito então declarou: “Se acham que segurança, emprego e renda não são importantes que expliquem à população” (TM, 30/04/2006, p. 07). Bejani ainda aproveitou a oportunidade para mandar publicamente um recado aos vereadores que compunham a Casa Legislativa: “se a Câmara achar por bem não aprovar a matéria, Juiz de Fora não terá Guarda” (TM, 30/04/2006, p. 07).

O site da prefeitura de Juiz de Fora divulgou, no dia 26 de julho de 2006, que Bejani havia participado das comemorações do Centenário do Voo do 14-bis que aconteceu na cidade de Santos Dumont. Na ocasião, o então prefeito aproveitou para falar do programa de governo que visava a criação da Guarda Municipal em Juiz de Fora e declarou ao site que: “a Guarda Municipal é uma iniciativa que visa não só a segurança como é um dos projetos da nossa administração para a geração de emprego e renda”. (PJF, 26/07/2006).

O Jornal Tribuna de Minas, no dia 28 de agosto de 2006, divulgou que nesse dia iria acontecer um debate sobre a criação da Guarda Municipal na Câmara Municipal de Juiz de Fora. A notícia destacava a seguinte informação: “os representantes do Executivo na reunião vão lembrar que, além de segurança, a Guarda Municipal trará, indiretamente, emprego e renda para o município” (TM, 28/08/2006, p. 06).

O site da prefeitura no dia 31 de agosto de 2006 destacou que a Câmara dos Vereadores da cidade haviam aprovado a criação da Guarda Municipal. Nessa publicação o texto trazia a seguinte informação: “A Guarda vai promover a geração de emprego uma das metas da Administração Ação e Resultado e a garantia efetiva de mais segurança para toda a população do município.”.

No dia 09 de fevereiro de 2007, o jornal Diário Regional (DR) publicou uma matéria no qual divulgava que a administração do Prefeito Alberto Bejani, priorizando geração de empregos na região e segurança pública na cidade, estava oferecendo 150 vagas para Guarda Municipal, com vencimento de R\$ 1,050. Segundo informação do jornal, “a Guarda Municipal vai promover a geração de empregos, uma das metas da Administração do Prefeito Alberto Bejani e a garantia efetiva de mais segurança para toda a população do município.” (DR, 07/09/2007, p. 09).

Encontramos uma única matéria no qual o ex-prefeito apresentou apenas como motivação para inserção do tema na agenda e criação da instituição na cidade a segurança da população de Juiz Fora. No dia 13 de abril de 2006, o jornal Tribuna de Minas divulgou uma matéria sobre a Guarda Municipal, a informação era de que a criação da Guarda seria realizada em parceria com o Ministério Público, Polícias Militar e Federal e Judiciário. Dessa vez Bejani declarou a publicação: “nosso objetivo é criar um conjunto de forças dentro da

cidade visando a garantir a segurança do cidadão de Juiz de Fora e região.” (TM, 13/04/06, p. 03). Nessa ocasião, portanto, a justificativa foi uma suposta necessidade de criar um conjunto de forças no município para que a segurança da população fosse assegurada.

Uma outra motivação apresentada em algumas declarações do ex-prefeito era a necessidade de proteção das entradas e saídas de Juiz de Fora, nessas declarações Bejani defendia a ideia de que a cidade pertence a uma área geográfica que facilitava a entrada de bandidos de outras cidades. Motivo que já havia sido utilizado por Bejani em nota publicada pela prefeitura no dia 16 de março de 2005.

Quase um ano depois da primeira vez que Bejani citou tal questão, dia 21 de fevereiro de 2006, o Jornal Tribuna de Minas publicou uma matéria na qual o programa 96 do PPA 2006-2009 (Guarda Municipal) foi apresentado como uma alternativa para impedir a entrada de bandidos na cidade. A Guarda serviria como uma barreira protetora, uma espécie de corredor de segurança nas entradas e saídas da cidade. Pairava na cidade naquele momento uma falsa ideia de que a criminalidade de Juiz de Fora era fruto da entrada de criminosos vindos de cidades vizinhas, principalmente do Rio de Janeiro. “Os acessos à Juiz de Fora estão totalmente abandonados e livres para a entrada e saída de criminosos. Com a Guarda, iremos conseguir pessoal para bloquear a criminalidade” (TM, 20/02-2006, p. 06), disse Bejani à publicação. No dia seguinte, o mesmo jornal divulgou o resultado de uma pesquisa realizada pelo próprio jornal em que perguntavam a população da cidade: “Você acha que a implantação da Guarda Municipal vai tornar a cidade mais segura?”, sem indicar o total de entrevistados, a publicação revelou que 88% dos entrevistados disseram que sim, que achavam que a implantação da Guarda traria mais segurança para a cidade, 08% disseram que não e apenas 04% disseram não saberem. (TM, 21/02- 2006, p. 05).

No dia 30 de agosto de 2006, o site Acessa.com, portal de notícias da cidade, com base na declaração de Bejani, divulgou a seguinte informação: “De acordo com o Prefeito, a criação da Guarda é necessária, em razão da nossa localização geográfica da cidade e também em função das dificuldades que a Polícia Militar está enfrentando no cumprimento de seu dever.” (Acessa, 30/08/2006). Nesse mesmo dia, o jornal Tribuna de Minas, divulgou a seguinte notícia:

Bejani comemorou a decisão dos vereadores e ao jornal disse: ‘Eles entenderam as nossas razões. A Guarda é necessária, em razão da nossa localização geográfica e também em função das dificuldades que a Polícia Militar tem enfrentado no cumprimento do dever’” (TM, agosto de 2006, p. 05).

Por fim, o ex-prefeito da cidade ressaltou: “a cidade ainda tem fama de cidade segura e não quero perder esse título” (TM, agosto de 2006, p. 05).

Bejani relacionou a necessidade de criação da instituição na cidade para a mídia local e no site da Prefeitura do município a diferentes motivos, como a geração de empregos, segurança da população e bloqueio da entrada de criminosos na cidade, ou seja, a Guarda garantiria a população segurança nas ruas, impediria que bandidos entrassem em Juiz de Fora, portanto, a cidade estaria protegida da criminalidade que supostamente viria das cidades vizinhas e ainda iria criar para população novas oportunidades de emprego. Entretanto, a motivação apresentada pelo ex-prefeito para a Casa Legislativa foi outra, muito embora através da mídia pressionasse os vereadores da cidade com o discurso baseado nos supostos problemas apresentados à mídia local.

É por isso, que o modelo de Múltiplos Fluxos elaborado por Kingdon nos é tão útil. Nessa abordagem, o autor destaca que o processo de formulação de Políticas públicas está mais próximo do campo das ideias, da argumentação e da discussão do que de técnicas formais de solução de problemas. Percebe-se a partir das declarações de Bejani, algumas vezes replicadas pela mídia, que tal demanda, longe de surgir em função da necessidade de tratamento ou da resolução de um problema social percebido como coletivamente relevante, parece muito mais uma demanda produzida para dar a impressão de que o governo local estava tomando atitudes.

Apesar do texto confuso e das muitas motivações apresentadas por Bejani, o projeto de Lei nº 3532 enviado à Câmara Municipal foi aprovado pelos vereadores. No dia 14 de setembro de 2006 foi publicada a Lei nº 11.206 (ver anexo A) que dispõe sobre a estruturação organizacional e a criação da classe da Guarda Municipal de Juiz de Fora com seus respectivos anexos. A lei, aprovada pela Câmara e sancionada por Bejani, sofreu posteriormente algumas alterações. A primeira alteração foi feita por conta da Lei 11.275, publicada no dia 29 de dezembro de 2006, também de autoria do chefe de Carlos Alberto Bejani, no qual alterou o Anexo II da Lei 11.206. De acordo com a nova lei os vencimentos iniciais da Guarda, dividida em Guarda Municipal I, II e III conforme anexo II supracitado, estavam fixados respectivamente em R\$ 676,01, R\$ 764,47 e R\$ 864,85, foram reajustados para R\$ 1.050,00 para Guarda Municipal I, R\$ 1.170,40 para Guarda Municipal II e R\$ 1.319,85 para Guarda Municipal III. O reajuste desses vencimentos automaticamente alterou a despesa total prevista no projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal, para o período de 2006 a 2008, de R\$ 7.234.310,53 para R\$ 11.015.323,13 para o período de 2007 a 2009.

Outra alteração ocorreu por conta de Lei 11.610 de 28 de junho de 2008, também de

origem do executivo, que alterou o § 2º do art. 7º da Lei 11.206. O § 2º que estabelecia um período de cento e vinte dias para os treinamentos dos candidatos ao concurso para a Guarda passou a dispor que tal treinamento será realizado com carga horária mínima de 536 horas-aula. Além disso, através do Decreto nº 9749 de 02 de janeiro de 2009, o art. 2º da Lei 11.206 de 2006 passou a não ter mais validade. Consta no art. 2º que a Guarda Municipal está vinculada e subordinada a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Entretanto, com o Decreto do então prefeito Custódio Mattos, a Guarda Municipal passou a integrar a estrutura organizacional da Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH). Com essa transferência o Secretário de Administração e Recursos Humanos passou a ser o Comandante da Guarda e o Chefe do Departamento da Guarda passou a exercer o cargo de Subcomandante.

Apesar da Lei que criou a Guarda Municipal de Juiz de Fora ter sido aprovada em 2006, a Guarda apenas iniciou suas atividades no dia 06 de dezembro de 2008. Importante observar que no ano de 2008, Carlos Alberto Bejani teve seu nome envolvido em denúncias de participação em um esquema fraudulento e acabou sendo preso pela Polícia Federal (PF). A operação da PF que prendeu cerca de dezesseis prefeitos no dia 09 de abril de 2008 foi batizada de Pasárgada, uma referência ao poema de Manuel Bandeira, no qual descreve uma cidade onde tudo se pode por ser amigo do rei. No caso em questão, um juiz supostamente vendia sentenças judiciais a fim de facilitar a liberação irregular de verbas para os municípios. “O desvio era do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – cerca de 20% da receita arrecadada com Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).” (BRINATI, 2010, 53). Entre 2007 e 2008 Juiz de Fora teria recebido, em apenas um ano, mais de 35 milhões vindos do FPM.

Os envolvidos nesse esquema fraudulento foram acusados de desviar R\$ 200 milhões dos cofres públicos, verbas que deveriam ser destinadas, principalmente, à saúde e à educação. Depois de oito meses de investigação cerca de 50 pessoas foram presas, entre elas, magistrados, advogados, prefeitos, procuradores municipais, assessores e lobistas. Entre estes, Carlos Alberto Bejani ainda prefeito de Juiz de Fora, foi preso na penitenciária de segurança máxima Nelson Hungria, na cidade de Contagem, Minas Gerais. Conforme revela Brinati (2010), na casa de Bejani foram encontrados R\$ 1,12 milhões em dinheiro, um revólver de uso exclusivo das Forças Armadas, duas pistolas e duas carabinas. As investigações desta operação desdobraram-se em uma nova ação da Polícia Federal – a “De volta a Pasárgada”, no qual ele seria novamente preso no dia 12 de junho de 2008. Prisão que culminou com sua renúncia ao cargo de prefeito de Juiz de Fora no dia 16 de junho de 2008. Bejani ficou quase

dois meses preso e foi solto no dia 10 de agosto de 2008, após ser beneficiado por um *habeas corpus* dado pelo Ministro do Supremo tribunal federal (STF), Ricardo Lewandowski. Portanto, no momento em que a Guarda Municipal iniciou suas atividades, Bejani já havia renunciado a prefeitura de Juiz de Fora. Assim, o vice-prefeito, José Eduardo Araújo, que assumiu o cargo de prefeito de Juiz de Fora de julho a dezembro de 2008 era o prefeito da cidade na ocasião em que a Guarda iniciou as atividades.

Atualmente a Guarda Municipal de Juiz de Fora permanece subordinada a Secretaria de Administração e Recursos Humanos (SARH), que tem como Comandante e Secretário Municipal Alexandre Jabour e como Subcomandante e Chefe do Departamento da Guarda o Coronel Almir Cassiano de Almeida. Por conta desta subordinação, requeremos a SARH com base na Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, documento protocolizado sob o número 5.960, acesso a algumas informações relacionadas à Guarda Municipal de Juiz de Fora para que pudéssemos incluir neste trabalho informações seguras relativas à instituição. Requeremos as seguintes informações: a) número do efetivo existente na cidade e total do efetivo existe segundo gênero; b) locais de atuação e tipos de ação da Guarda Municipal de Juiz de Fora; c) informações a respeito da atuação armada da Guarda Municipal de Juiz de Fora ou se há previsão para uma futura atuação armada; d) quais os equipamentos de proteção existentes na Guarda Municipal de Juiz de Fora; e) se a Guarda Municipal de Juiz de fora conta com Plano Municipal de Segurança Urbana; f) a relação de ocorrências atendidas de dezembro de 2008 a dezembro de 2012; g) o número de Registros de Boletins de Empenho Operacional de dezembro de 2008 a dezembro de 2012 e h) a relação de gastos do Município de Juiz de Fora com a Guarda Municipal de dezembro de 2008 a dezembro de 2012.

Meses depois a Secretaria de Administração e Recursos Humanos nos informou que após consultar a Assessoria Jurídica da Prefeitura de Juiz de Fora quanto à viabilidade da solicitação foi permitido acesso apenas às informações requeridas nos itens “a”, “b” e “e”, muito embora a informação solicitada no do item “b” do requerimento tenha nos sido informada de maneira demasiadamente vaga, não especificando quais são os locais, os pontos fixos onde a Guarda atua ativamente na cidade. Os itens “f”, “g” e “h”, segundo resposta da SARH, se enquadram nas exceções do art. 13 do Decreto 7724/12, que estabelece que não serão atendidos pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados e que pedidos que exijam trabalhos adicionais análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. Quanto aos itens “c” e “d” a alegação foi de que as respostas dos questionamentos feitos nos itens em questão são protegidas pelo sigilo profissional. No prazo estipulado nos artigos 10,

11 e 12 da Lei 12.527/2011 apresentamos Recursos de Negativa de Acesso à Informação, protocolizado sob o número 13.904, no qual solicitamos revisão dos itens nos quais nos foi negada informação. Após esperarmos por mais de dois meses por resposta uma da Prefeitura de Juiz de Fora fomos informados pela Secretaria de Governo que o recurso havia sido perdido dentro desta Secretaria e, por conta disso não havia sido julgado. Em razão do sumiço do documento dentro da Prefeitura, novamente apresentamos outro recurso que, infelizmente, até o momento da conclusão deste trabalho não foi respondido. Por inúmeras ocasiões estivemos na Prefeitura de Juiz de Fora explicando as razões de nossos pedidos de informações sobre a Guarda e em busca de explicações sobre a dificuldade de se obter tais informações, mas, infelizmente, quase sempre fomos mal recebidos e nenhum tipo de explicação nos foi dada. Também estivemos na sede da Guarda Municipal, mas fomos impedidos de entrar na unidade e avisados de que nenhum Guarda Municipal teria autorização do Comandante da Guarda para dar qualquer informação.

Assim, lamentavelmente, apresentaremos as poucas informações sobre a Guarda Municipal de Juiz de Fora a que tivemos acesso. Segundo a prefeitura de Juiz de Fora, atualmente a Guarda Municipal conta com um contingente de 122 servidores efetivos, sendo 100 homens e 22 mulheres. Sobre os locais de atuação e os tipos de ação que a instituição realiza na cidade a Prefeitura limitou-se a responder que a Guarda atua em praças, hospitais de responsabilidade do Município, escolas municipais, repartições públicas municipais, parques, UAPS e escolas e, que as ações da Guarda são as seguintes: proteção, vigilância do meio ambiente e dos bens, serviços, instalações próprios e autoridades do Município. Com relação a possível existência de um Plano Municipal de Segurança Urbana nos foi informado que a cidade não conta com esse tipo de planejamento.

Em busca de mais informações sobre a Guarda Municipal de Juiz de Fora, solicitamos à SENASP, através da Lei 12.527 de 2011, informações a respeito de um possível convênio desta Secretaria com o município de Juiz de Fora para o repasse de recursos destinados à Guarda Municipal. Através de e-mail a Secretaria Nacional de Segurança Pública nos informou que esta não firmou nenhum tipo de convênio para o repasse de recursos para o município de Juiz de Fora. Também, através da mesma Lei, enviamos um pedido ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre a possibilidade deste nos conceder informações a respeito de todos os dados da Guarda Municipal de Juiz de Fora, possivelmente inclusos na última pesquisa sobre o perfil dos Municípios Brasileiros. A resposta do Instituto nos foi enviada por e-mail e nela constava a informação de que os dados relativos à Guarda Municipal de Juiz de Fora deveriam ser obtidos diretamente com a Prefeitura do município.

Por conta da falta de informações a respeito da Guarda, apresentaremos a seguir dados publicados em novembro do ano de 2009, pela Secretaria de Administração e Recursos, através de um informativo produzido pela Secretaria de Comunicação Social da Prefeitura de Juiz de Fora em comemoração ao primeiro ano de exercício da Guarda. Assim, através desse informativo a Prefeitura divulgou que os Guardas Municipais passaram por um amplo processo de treinamento até serem lançados ao serviço nas ruas da cidade. Foram oito meses de curso, sob a coordenação da Fundação Guimarães Rosa e execução da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).

Conforme o informativo, com uma área de aproximadamente 1500 metros quadrados, a sede da Guarda localizada no bairro São Bernardo abriga as funções administrativas da Guarda. A unidade conta com um setor chamado de Sala de Operações da Unidade (SOU) e com um setor de Inteligência e Estudos da Violência. A Sala de Operações da Unidade é responsável pelo atendimento telefônico do órgão, também é neste setor que chegam os Boletins e Empenho Operacional (BEO), feitos pelos Guardas, já o setor de Inteligência é responsável pelo mapeamento e orientação do trabalho operacional de modo estratégico.

Nesse mesmo informativo, a Prefeitura divulgou alguns dados que talvez nos ajudem um pouco mais a entender a que tipos de atribuições na realidade caberiam a uma Guarda Municipal que foi incluída na agenda da cidade como medida de segurança pública por um governo que não definiu sua motivação e os objetivos de forma clara a serem perseguidos por esta política pública. Um primeiro dado importante a ser observado, refere-se a um balanço dos principais tipos de ocorrências atendidas pela Guarda Municipal no período que vai de dezembro de 2008 a outubro de 2009, portanto, nos dez primeiros meses de atuação da Guarda. Segundo o informativo os principais tipos de ocorrências registradas pelos Guardas Municipais foram, 22 casos de desacato, 14 de furto, 14 de acidente de trânsito, 13 de objetos encontrados e 12 casos de ações de defesa social. Além dessas ocorrências, segundo a publicação, a Guarda também prestou assistência em casos de pessoas e coisas desaparecidas, uso de documento falso, localização de veículo, lesão corporal, ameaça, vias de fato/agressão, dano, perturbação da tranquilidade, atrito verbal, embriaguez e outros.

Outro dado divulgado pelo Informativo que consideramos digno de destaque refere-se ao número de Registros de Boletins de Empenho Operacional (BEOs). No mesmo período, que vai de dezembro de 2008 a outubro de 2009, foram registrados um total de 287 Registros de Boletins de Empenho Operacional. Em dezembro de 2008, no primeiro mês em que a Guarda exerceu suas atividades no município foram registrados um total de 37 BEOs. Nos

meses averiguados no ano de 2009 o número de registros foram de: janeiro 37, fevereiro 33, março 37, abril 24, maio 16, junho 18, julho 20, agosto 27, setembro 22 e no mês de outubro apenas 15. Através desse Informativo a Prefeitura de Juiz de Fora concluiu que dados numericamente pequenos revelam na verdade o perfil preventivo da Guarda. Também, concluiu-se que a partir desses dados pode-se constatar que a simples presença da Guarda é fator de redução de problemas.

Ainda na busca pelo objeto desta pesquisa e como forma de coletar dados que pudessem auxiliar a análise do mesmo, entrevistamos Carlos Alberto Bejani. Conforme vimos, autor do projeto de lei que deu origem a Guarda Municipal de Juiz de Fora. Realizamos uma entrevista semi-estruturada, com roteiro previamente elaborado, amparados por um gravador devidamente autorizado pelo entrevistado, com o objetivo de que questões básicas ligadas ao tema pudessem nos auxiliar na compreensão do tema estudado. Após elaborarmos um roteiro na primeira fase da entrevista e em seguida realizarmos a entrevista propriamente dita, damos passo à terceira fase da entrevista, agora no papel de interpretador de dados, transcreveremos não apenas o que foi verbalizado pelo entrevistado, mas também tentaremos relatar nossas impressões sobre tudo aquilo que não dito.

Após muitas tentativas frustradas de fazer algum tipo de contato com o entrevistado, conseguimos através da internet, por meio de uma rede social (Twitter), contato Vanessa Bejani, esposa de Carlos Alberto Bejani. Depois de muitas mensagens trocadas pela internet e de explicar detalhadamente à Vanessa Bejani sobre o que se tratava esta pesquisa, fizemos um breve contato por telefone no qual tivemos a oportunidade de mais uma vez apresentar o objeto desta pesquisa. Nessa ocasião Vanessa nos afirmou que a entrevista seria concedida e nos passou o telefone celular de Bejani, para que pudéssemos enfim, marcar uma data para a entrevista. Assim, fizemos por telefone celular um primeiro contato diretamente com Bejani, no qual o mesmo mostrou-se bastante desconfiado do nosso pedido. A entrevista foi marcada para as 16 h do dia 15 de abril do corrente ano, no endereço empresarial do entrevistado, localizado no Centro da cidade de Juiz de Fora. A entrevista teve a duração de aproximadamente uma hora.

Ao chegarmos ao local marcado, Bejani nos recebeu na presença de um senhor em seguida nos apresentado por Bejani como Dr. Flávio, seu amigo e advogado. Então, fomos conduzidos por Bejani para uma sala de reuniões para que pudéssemos começar a entrevista. Antes, porém, da primeira pergunta sobre o tema que deu razão a esta entrevista, Bejani com uma bíblia nas mãos fez questão de nos falar sobre religião e sobre o fato de ter se tornado evangélico. Fez críticas ao Deputado Marco Feliciano (PSC) e nos revelou que estava

estudando para que pudesse entender o que de fato diz a bíblia a respeito das relações homossexuais, alvo de críticas ao parlamentar.

Em seguida, Bejani se dispôs a começar a responder nossas perguntas. Ao nosso lado sentou-se aquele que nos foi apresentado como seu amigo e advogado, em nossa frente o entrevistado. Sendo assim, iniciamos a entrevista perguntando a Bejani qual foi sua motivação para incluir na agenda governamental da cidade de Juiz de Fora a Guarda Municipal. O entrevistado iniciou a resposta salientando que em sua opinião já passou da hora da segurança pública ser municipalizada no Brasil e que as demandas por segurança são diferentes em cada região do país. Portanto, a municipalização da polícia precisa acontecer. Citou os Estados Unidos como exemplo dessa municipalização e acrescentou que “nesses locais o prefeito é quem manda na polícia, ele determina o que é necessário fazer naquela cidade ou região”, Bejani ainda complementa, “a partir daí, por Juiz de Fora ser uma cidade pólo, sentimos a necessidade de a cidade ter uma polícia própria”. A Guarda Municipal de Juiz de Fora seria, segundo Bejani, uma polícia municipal que daria segurança a população da cidade, para isso a Guarda deveria conhecer as atribuições das polícias militar, civil e federal para que pudesse exercer uma atividade de maneira ampla, para que “pudesse atuar em diversas frentes”. Lamentou não ter tido tempo para ver a Guarda que ele mesmo criou atuar da maneira que gostaria que fosse e o fato do perfil da instituição ter sido, em suas palavras, “desvirtuado” de tudo aquilo que planejou.

Dentro da Guarda Municipal existiria, conforme nos declarou Bejani, uma Guarda escolar “onde iriam conviver com os alunos pelo menos três policiais da Guarda Municipal, para orientá-los diariamente do uso de armas brancas, de armas de fogo e de drogas, enfim, teria rapazes e moças treinados para fazer um trabalho escolar”. Também existiria uma Guarda especializada em proteger o bem público, “ao contrário de guardas particulares que não tem muitos poderes e nem são devidamente treinadas, a Guarda é treinada para isso, ela tem poder de polícia”. Ainda dentro da Guarda Municipal existiriam uma Guarda investigativa e uma guarda ambiental. Conforme Bejani, a polícia militar conta com um número de policiais muito menor do que precisa e diferente da polícia federal esta carece de equipamentos para que de fato possa ser uma polícia ostensiva. Na visão de Bejani, a solução para esse problema da falta de polícia militar na cidade seria a criação de uma guarda investigativa, “o projeto era ter 900 guardas, que é o que Juiz de Fora precisa, o aumento desse número no efetivo era para que com o passar do tempo ela pudesse se tornar também um polícia investigativa”. Sobre a Guarda ambiental o ex-prefeito destacou que a polícia florestal não consegue dar conta de todas as matas atlânticas que fazem parte da cidade de

Juiz de Fora, “a guarda iria resguardar essas matas que não são cuidadas, que estão totalmente desprotegidas, as pessoas entram nessas matas e cortam árvores e não acontece nada”. Além disso, uma equipe seria treinada para ajudar as pessoas a atravessarem as ruas da cidade sem nenhum risco, segundo Bejani “em Juiz de Fora se você colocar os pés no asfalto os carros te atropelam, ainda não existiu um trabalho de educação para se fazer isso, a Guarda foi criada na verdade para ser um leque de atendimento à comunidade”.

Questionamos a seguir se ele, no momento em que assumiu a prefeitura de Juiz de Fora pela segunda vez, havia detectado algum problema específico de segurança pública na cidade que faria com que a Guarda Municipal se tornasse uma política pública relevante para a cidade. Bejani iniciou sua resposta dizendo que em seu governo trabalhou em duas frentes, com a criação da Guarda Municipal e a com a criação dos colégios municipais em tempo integral. Pediu-nos desculpa por enfatizar a questão da educação e os falou longamente sobre o assunto, disse que criou 14 colégios em tempo integral na cidade por acreditar que só existe uma maneira de diminuir a criminalidade, ocupando as crianças no colégio o dia todo. Segundo Bejani, “na cidade que tem colégio em tempo integral a guarda municipal perde o sentido de combater a criminalidade, ela passa a ser educadora, indo a colégios, mostrando para as crianças o mal que faz usar drogas”. Após discorrer por alguns minutos sobre a questão da educação em todo país, mais um vez voltamos a pergunta e questionamos ao entrevistado se naquele momento ele havia percebido algum problema de segurança pública específico em Juiz de Fora e a resposta de Bejani foi a seguinte: “não, no meu governo tínhamos uma média baixa de assassinatos, esse índice altíssimo de violência que estamos vendo hoje é falta de policiamento ostensivo nos bairros, falta da Guarda Municipal nos bairros”. Segundo Bejani, em seu governo construiu casas para policiais militares nos bairros Aeroporto e Bom Clima para que esses policiais morassem nesses bairros e pudessem identificar quem era e quem não era morador daqueles locais. Acrescentou que o problema já existente na época em que foi prefeito pela segunda vez, foi que já era possível sentir a diminuição do efetivo das polícias militar e civil e por isso, segundo ele, foi necessário criar a Guarda Municipal de Juiz de Fora.

Perguntamos a Bejani se a sua primeira ideia sobre o formato da Guarda Municipal em Juiz de Fora foi exatamente a aprovada pela Câmara Municipal. O ex-prefeito rapidamente nos respondeu que sim, que “a Câmara Municipal entendeu que a Guarda Municipal era um projeto que faria um trabalho amplo de segurança na cidade, que era um projeto que criava um polícia grande, uma polícia de inteligência”. Ao questionarmos sobre o tempo que o projeto levou para ser aprovado pela Câmara Municipal, Bejani nos esclareceu

que o projeto de Lei foi rapidamente aprovado pela Câmara e sem nenhuma dificuldade porque a Guarda Municipal tinha em sua frente o Coronel Ciro, coronel da Polícia Militar que seria o responsável por todo o treinamento da Guarda, que era na ocasião era o comandante da Quarta Região, local onde, segundo ele, a Guarda recebeu treinamento.

A seguir questionamos de quem recebeu apoio para a aprovação do projeto. Bejani disse que recebeu apoio, sobretudo da população, e declarou: “uma vez por semana eu saía nas ruas da cidade para ouvir as pessoas, eu andava de ônibus para conversar com a população e a Câmara Municipal toda também abraçou a ideia”. Então, perguntamos se para a criação do projeto de lei que previa a criação da Guarda Municipal em Juiz de Fora se ele havia consultado projetos de outras cidades em que a Guarda Municipal já havia sido criada. Segundo Bejani, para a criação do projeto consultou basicamente a lei, mas que também “colocou” o Coronel Ciro para viajar para Curitiba e Brasília, onde segundo ele existem Guardas exemplares. Ainda acrescentou, “coloquei o Coronel Ciro para ter contato com essas cidades que já existiam Guarda e que tinham um patamar de população tipo ao de Juiz de Fora, para que ele trouxesse para a cidade as ideias que deram certo”.

Questionado por nós sobre o atual formato da Guarda e sobre quais os benefícios que uma Guarda Municipal traria para Juiz de Fora, Bejani fez críticas ao atual formato da Guarda, disse que o que existe hoje não é nada do que desejou para a Instituição na cidade e declarou que “a Guarda tem um efetivo pequeno e mal colocado, a Guarda não foi criada para ser guarda de trânsito e para atravessar crianças na porta das escolas particulares da cidade como acontecem todos os dias”. Sobre os benefícios de uma Guarda na cidade o ex-prefeito no disse que os principais benefícios são segurança e educação. Tais benefícios, nas palavras de Bejani, são “bíblicos e constitucionais”, segundo ele só existe crime se existir uma lei que antes o defina como tal, entretanto, para Bejani se a população não é educada esta não pode ser penalizada, segundo ele, caberia a Guarda Municipal educar a população do município. A segurança que a Guarda traria para a população na visão de Bejani seria com base em uma atuação preventiva e que tivesse credibilidade e amizade com a população de Juiz de Fora.

Após questionar-nos se as perguntas já haviam se encerrado e mostra-se preocupado com tempo, olhando insistentemente para o relógio, antes que encerrássemos decidimos fazer uma última pergunta a Bejani, no qual questionamos ao entrevistado se a questão de dar à população a sensação de segurança também contou para que a Guarda Municipal entrasse na agenda governamental da cidade, ou seja, perguntamos se criação da Guarda tinha também a função de dar à população da cidade a sensação de que com a presença desses Guarda nas

ruas da cidade elas estariam mais seguras. Bejani nos respondeu dizendo que nunca fez nada na vida sem colocar o bem estar do ser humano em primeiro lugar, que todos seus projetos preconizavam o bem estar do ser humano, a vida e a tranquilidade do ser humano, por isso, fazer com que as pessoas se sentissem seguras para andar nas ruas da cidade à noite era sua preocupação. Encerrou a entrevista dizendo que infelizmente a Guarda hoje em dia não traz nenhuma sensação de segurança à população já que, segundo ele, a maioria da população da cidade sequer sabe que Juiz de Fora tem uma Guarda Municipal, que a população acha que os guardas que andam pelas ruas da cidade são agentes de trânsito.

Ao longo de toda pesquisa e de quase uma hora de entrevista com Carlos Alberto Bejani pudemos constatar que essa demanda política longe de surgir autonomamente na comunidade, foi criada pelo governo municipal, que mediante a criação de crises impôs sua própria definição do problema, alterado constantemente em seus discursos e argumentações em razão de quem era o receptor ou os receptores da mensagem. Acreditamos que a maneira como o problema ou os problemas foram apresentados ao longo de todo processo de formação da política pública municipal que deu origem a Guarda Municipal de Juiz de Fora, determinou o sucesso da questão na definição da agenda governamental e na agenda decisional do município. Toda essa contradição, apresentada através de uma série de motivações e objetivos não definidos de forma clara, que deram origem a esta demanda nos faz acreditar que a inclusão da Guarda Municipal como medida de segurança na agenda governamental da cidade foi motivada muito mais por propósitos simbólicos, para dar a impressão de que o governo municipal estava tomando atitudes, o que manteria ao mesmo tempo apoio político, do que para resolver problemas sociais. Motivação que conforme cremos, pode nos ajudar a entender os dados numericamente insignificantes de registros de ocorrências e dos tipos de ocorrências registradas pela Guarda Municipal de Juiz de Fora de dezembro de 2008 a outubro de 2009.

Apesar do reduzido tempo que tivemos disponível para entrevistar Carlos Alberto Bejani, duas questões nos chamaram especial atenção. A primeira delas, o fato de Bejani se referir insistentemente à Guarda Municipal de Juiz de Fora como uma instituição criada para ser uma polícia municipal, que atuaria de maneira ampla no município exercendo atividades ou atribuições típicas das polícias militar, civil e federal. A partir dessas declarações percebemos que com a criação da Guarda Municipal o ex-prefeito pretendia criar um polícia local, uma força policial subordinada à prefeitura do município. Outra questão, digna de destaque, se refere ao fato de Bejani declarar que em seu governo não existia nenhum problema específico de segurança pública, um problema real que faria com que a Guarda Municipal se tornasse uma política pública relevante para o município. Com base nessa afirmação, o ex-

prefeito, de maneira indireta, confirmou nossa hipótese de que a inclusão da Guarda Municipal como medida de segurança pública na agenda governamental da cidade tenha sido motivada muito mais por propósitos simbólicos do que para resolver problemas sociais. Ou seja, realizando o trabalho dessa forma, daria a impressão de que o governo da cidade estava tomando atitudes, o que manteria, ao mesmo tempo, o apoio político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme vimos neste estudo, política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um determinado problema público. Ou seja, é criada em decorrência da necessidade de tratamento ou da resolução de um problema social percebido como coletivamente relevante. Nesse sentido, podemos entendê-la como promotora de necessidades, que surgem, ao menos teoricamente, em decorrência de problemas públicos reais.

A Guarda Municipal de Juiz de Fora, política pública municipal anunciada pelo governo local, ainda na segunda semana de governo da última gestão do ex prefeito Carlos Alberto Bejani, foi inserida na agenda governamental da cidade de Juiz de Fora sem obedecer uma lógica de enfrentamento de um real problema público. Tal fato nos leva a crer que tal demanda foi produzida pelo chefe do executivo local mediante manipulações e a criação de crises relacionadas à segurança pública municipal para ajudar a forjar uma agenda política.

Sabemos que do ângulo da estratégia política, a definição do problema é essencial. A forma como o problema é definido pode determinar o sucesso de uma questão na agenda governamental. Bejani relacionou a necessidade de criação da GM na cidade para a mídia local e no site da prefeitura do município a diferentes motivos, como geração de empregos, renda para a cidade, segurança da população e bloqueio da entrada de criminosos no município. Apesar de tais motivações apresentadas ao longo dos anos de 2006 e 2007, a motivação oficial apresentada pelo ex-prefeito para a casa legislativa foi outra, muita embora utilizasse a mídia para pressionar os vereadores da cidade com o discurso baseado nos supostos problemas apresentados à mídia e divulgados nos site da prefeitura do município. Conforme vimos, a motivação oficialmente declarada na “Mensagem nº 3532”, enviada à Câmara Municipal de Juiz de Fora, não estava diretamente fundamentada no aumento do número de roubos na cidade, assim como geração de emprego e renda também não foram explicitamente destacadas do documento. Na mensagem, Bejani destacou Juiz de Fora como uma das cidades mais seguras do país, composta por população de boa índole e de polícias eficientes. Mas apesar disso, conforme Bejani, era necessário que as autoridades constituídas mantivessem e aprimorassem os aparelhos de segurança da cidade para garantir que a cidade continuasse sendo um atrativo para novos investidores.

O modelo de Múltiplos Fluxos, elaborado por Kingdon, nos é útil justamente por permitir que compreendamos que o processo de formulação de políticas públicas está mais próximo do campo das ideias, da argumentação e da discussão, do que de técnicas formais de

solução de problemas. Políticas públicas também podem servir aos propósitos simbólicos, isto é, políticas podem ser frequentemente mais efetivas para dar a impressão de que o governo está tomando atitudes e, portanto, para manter apoio político, do que para lidar com problemas sociais concretos.

Ao longo de quase uma hora de entrevista com Carlos Alberto Bejani pudemos confirmar que no momento em que assumiu a prefeitura de Juiz de Fora pela segunda vez não havia detectado nenhum problema de segurança específico que faria com que a GM se tornasse uma política pública relevante para a cidade. Desta forma, entendemos que essa demanda política, longe de surgir autonomamente na comunidade, foi criada pelo governo municipal. Sendo assim, o executivo mediante a criação de crises, impôs sua definição do problema, alterado constantemente em seus discursos e argumentações em razão de quem era o receptor ou os receptores da mensagem. Acreditamos que a maneira como o problema ou os problemas foram apresentados ao longo de todo processo de formação da política pública municipal, que originou a GM na cidade, determinou o sucesso da questão na definição da agenda governamental e na agenda decisional do município. Toda essa contradição, apresentada através de uma série de motivações e objetivos não definidos de forma clara, que deram origem a esta demanda, nos faz acreditar que a inclusão da GM como medida de segurança pública na agenda governamental da cidade foi motivada muito mais por propósitos simbólicos, para dar a impressão de que o governo estava tomando atitudes, o que manteria ao mesmo tempo apoio político, do que para resolver problemas sociais.

REFERÊNCIAS

ACESSA.COM. **Aprovada a Guarda Municipal com uso de armas.** Juiz de Fora. 30 ago. 2006. Disponível em: <http://www.acesa.com/cidade/arquivo/diaadia/2006/08/28a02/#10> Acesso em: 21 mar 2013.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Federalismo e Políticas Sociais.** Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm > Acesso em 14 jan. 2011.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; CARNEIRO, Leandro Piquet. **Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil.** Opinião Pública, Campinas, Vol. IX, n 1, 2003, pp. 124-147. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v9n1/16154.pdf> > Acesso em 14 jan. 2011.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais.** Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf> > Acesso em 10 jan. 2011.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** RBCS Vol. 14 n° 40 junho/99. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712> > Acesso 06 fev. 2011.

BARREIRA, César. **Em nome da lei e da ordem - a propósito da política de segurança pública.** São Paulo em Perspectiva, 18(1): 77-86, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22230.pdf> > Acesso 26 set. 2012.

BEATO FILHO, Cláudio. **Políticas Públicas de Segurança e a questão Polícia.** São Paulo em Perspectiva. vol.13 no.4. São Paulo. Out./Dec. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a02.pdf> > Acesso em 20 set 2012.

_____. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança.** ILANUD, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.observatorioseguranca.org/pdf/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca---livro.pdf> > Acesso em: fev. 2011.

BEATO FILHO, C.; RODRIGUES, D. C; PEIXOTO, B. T;. **Medo e Espaço Urbano. In: Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política.** In: AGUIAR, Neuma. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007. 297 p.

BEJANI, Carlos Alberto. **Mensagem °3532**. Juiz de Fora. 2006. Disponível em: <<http://isal.camarajf.mg.gov.br/scripts/salpx.dll/plti?pla=2006&plt=MSGEX&pln=003532&pls=1&pld=%20-%20Mensagem%20do%20Executivo&plp=0114-02/1989>> Acesso em: 02 mar. 2013.

BELCHIOR, Fátima. **Violência - Os custos da violência**. Brasília: IPEA. 2011. Disponível em:http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1160:catid=28&Itemid=23 . Acesso em: 05 mar 2013.

BRAGA, Carlos Alexandre. **Guarda Municipal – Manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2006.

BRETAS, Marcos Luiz; MORAIS, David. **Guardas Municipais: Resistência ou Inovação?**. SENASP, Relatório Final: concursos nacionais de pesquisas aplicadas em justiça criminal e segurança pública – abril de 2006. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={B5043148-897A-45EA-BA14-A76FC4D95D58}>> Acesso em 07 de dez 2012.

BRINATI, Francisco Ângelo. **Dissertação de Mestrado: Jornalismo Político e Identificação Eleitoral: a construção da imagem de Carlos Alberto Bejani pelos jornais impressos de Juiz de Fora**. 2010 Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Guarda Municipal**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CALDAS, Eduardo de Lima **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. 2008. 227 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Lei 11.206/06 | Lei nº 11.206 de 13 de setembro de 2006 de Juiz de Fora**. 2006. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/322017/lei-11206-06-juiz-de-fora-mg>>. Acesso em: 05 jun, 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2007

CLEMENTE, Isabel; MENDONÇA, Ricardo; PEREIRA, Rafael. Do Velho Oeste ao paraíso. **Revista Época**. 2005. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT941029-1664,00.html>> Acesso em: 05 jun. 2012.

CARVALHO, Juliano Nery. **A invasão do discurso na nova gestão pública: a administração do prefeito Alberto Bejani no contexto informacional das políticas sociais de Juiz de Fora**. 2009. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2009.

COSER, Ivo. **O Conceito de Federalismo e a Idéia de Interesse no Brasil do Século XIX**. Revista Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Vol. 51, nº 4, 2008, pp. 941 a 981.

CRUZ, Ionara Oliveira Cardoso Oliveira **O Legislativo e o Programa Nacional de Segurança Pública com cidadania (PRONASCI)**. 2010. 91 f. Monografia (Especialização em Legislativo e Políticas Públicas, Câmara dos Deputados). Cefor, Brasília. 2010.

DAGNINO, Renato. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. In: Gestão estratégica da inovação. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária. 2002

DIÁRIO REGIONAL. **Prefeitura encerra hoje inscrição para Guarda e Agente de Trânsito**. Juiz de Fora. 09 fev. 2007.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. New York: Longman. 2009

ELIAS, Vanessa Oliveira. **O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. São Paulo: In: RBCS, Vol. 18, nº 51, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Boletim de Informações Criminais nº4 – abr – jun – 2005**. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/-pesquisas-e-resultados-informacoes-criminais-de-minas-gerais-nesp>.> Acesso em: 02 mar. 2013.

GAIO, André Moysés. **Pesquisa sobre criminalidade violenta como recurso político**. In: Seminário Nacional de Sociologia e Política: Tendências e desafios contemporâneos, 2., 2010. Curitiba. *Anais do Evento 2010*. Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais/GT14/Andre%20Moyses%20Gaio.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2013.

GUERRA, João. **Frente à frente com Bejani: O perfil de um líder popular que está mudando a política mineira.** Belo Horizonte: Ed. Armazém de idéias, 1991.

HAM, C & HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state.** London: **Harvester Wheatsheaf.** Tradução de Renato Dagnino e Renato Amorim. Disponível em: <<http://edalphonsefritznel.files.wordpress.com/2013/05/ham-c-e-hill-m-the-policy-process-in-the-modern-capitalist-state.pdf>> 1993. Acesso em: 07 jun. 2012.

HOWLETT, M. & RAMESH, M. **Studing Public Policy: policy cycles and policy subsystems.** Toronto: Oxford University Press. 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2009.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 05 jun. 2012.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública.** SENASP, Relatório Final: concursos nacionais de pesquisas aplicadas em justiça criminal e segurança pública – abril de 2006. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={B5043148-897A-45EA-BA14-A76FC4D95D58}> Acesso em: 12 ago. 2011.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** New York: Addison Wesley Longman. 1995.

LEAL, Paulo Roberto Figueira. **Identidades Políticas e personagens televisivos: a disputa pela prefeitura de Juiz de Fora em 2004.** Rio de Janeiro: Editora Corifeu, 2007.

LEAL, Paulo Roberto Figueira; XAVIER, Luis Gustavo Vidal. **O problema da representação política – as personas dos candidatos a Prefeito de Juiz de Fora/2004.** In: Lumina, Juiz de Fora, v 7, n. ½, p. 89-100, jan./dez. 2004.

LIMA, Roberto Kant. In: prefácio do livro de Kátia Sento Sé Mello. MELLO, K S. S. **Cidade e Conflito: guardas municipais e camelôs.** Niterói: Editora da UFF, 2011.

LINDBOLM, Charles. **The Science of muddling thought.** In: McCOOL, Daniel. **Public Policy Theories, Models and Concepts.** New Jersey: Prentice Hall. 1995.

LOUGHLIN, J. **Federal and Local government institutions.** In: CARAMANI, D. **Comparative Politics.** Oxford: Oxford University Press. 2008

LOWI, T. J. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. In: *World Politics*, Vol. 16, Nº 4 (Jul., 1964), p. 677-715. 1964

MAFFEZOLI, Lineu Carlos. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social – Políticas Públicas Municipais: reflexões sobre um padrão de políticas sociais ativas**. In: *Cadernos da FACECA*, Vol. 13, Nº 01, p. 43-50, Campinas. 2004

MAGALÃES, Luiz Carlos (2008). **O poder Municipal e a segurança Pública**. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={83C93202-6893-4C5D-8DD1-EB3938D0FDCB}> > Acesso em 12 out. 2012.

MELO, Marcos André Barreto Campelo de. **Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?**. São Paulo em *Perspectiva*. São Paulo, 10(3):11-20, jul.-set. 1996. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf Acesso em: 25 set. 2012.

MELLO, Kátia Sento Sé. **Cidade e Conflito Guardas municipais e camelôs**. Niterói: Editora da UFF, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Guia para a prevenção do Crime e Violência, 1995**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={B5043148-897A-45EA-BA14-A76FC4D95D58}> . Acesso em: 16 mai. 2012.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz. (org.). **As Guardas Municipais no Brasil – Diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: Booklink. 2010.

NEWBURN, T. **Criminal Justice Policy**. In: PETERS, G. & PIERRE, J. *Handbook of Public Policy*. London: Sage. 2006.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: Da teoria a prática**. ILANUD. 2002. Disponível em: <http://www.observatorioseguranca.org/pdf/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca---livro.pdf> . Acesso em: 12 jun. 2011.

PINTO, Isabela Cardoso. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: O caso das Organizações Sociais de saúde na Bahia, 2004**. 239 f. Tese (Doutorado em

Administração). Salvador: Universidade Federal da Bahia. 2004

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/>. Acesso em: 05 jun, 2012.

REIS, Leonardo Silva. **Políticas Públicas sob a ótica do Novo Gestor: O Public Policy-Cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para ação do Estado.** Disponível em: <http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/169814-politicas-publicas-sob-a-otica-do-novo-gestor-o-public-policy-cycle-de-howlett-e-ramesh-como-estrategia-para-acao-do-estado.html> > Acesso: 20 set 2011.

RICARDO, Carolina Matos. **As Guardas Municipais e seu mandato na segurança pública.** Disponível em: <http://segurancaurbanamunicipal.blogspot.com/2010/05/as-guardas-municipais-e-seu-mandato-na.html>> 2009. Acesso em 05 jan 2011.

RICARDO, Carolina de Matos; CARUSO, Haydee G. C. (2007). **Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros.** Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 1, Ed.1. 2007 Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/content/revista-brasileira-de-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-1> > Acesso em 05 jan 2011.

RICCIO, Vicente. **O município e a segurança: O sistema legal como instrumento de gestão de ordem pública.** 2004. Disponível em: <http://profmoraes.files.wordpress.com/2012/02/o_municc3adpio_e_a_seguranc3a7a.pdf > Acesso em 02 mar. 2011.

RODRIGUES, Flávio Lins. **A mídia como ponte entre o céu e o inferno na política: ascensão e queda midiática do prefeito Alberto Bejani.** Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Natal, RN – 2 a 6 de setembro de 2008. Disponível em:<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-0776-1.pdf> > 2008. Acesso em 15 fev. 2013.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** In: O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados, ed.Brasília : Paralelo 15, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise e Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning. 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas Políticas de Segurança Pública: alguns exemplos recentes.** Teresina, ano 8, nº 65, 1 maio 2003 . Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4096/novas-politicas-de-seguranca-publica-alguns->

[exemplos-recentes](#) > Acesso em 12 abr. 2012.

_____. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.** In: Estudos Avançados, vol. 21, n° 61. São Paulo, 2007.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** In: Revista de Sociologia e Política, n° 24. Curitiba. Páginas: 105-121. 2005

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas.** In: HOCHMAN, G; ARRETICHE, M; MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2007.

_____. **Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes.** Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232522/SouzaRedemocratizacao.pdf>> Acesso em 05 mai. 2012.

STEPAN, Alfred. **Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do *Demos*.** In: Dados, Vol. 42. n° 02, Rio de Janeiro. 1999 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001. Acesso em: 04 jun. 2012.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul.** In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n° 24, 2005, p. 123-148. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a09n24.pdf> . Acesso em: 04 jun. 2012.

TRIBUNUNA DE MINAS. **Guarda Municipal vai abrir cem vagas de ensino médio.** Juiz de Fora, 20 fev. 2006.

_____. **Você acha que a implantação da Guarda Municipal vai tonar a cidade mais segura?.** Juiz de Fora, 21 fev. 2006.

_____. **Guarda Municipal abrirá 150 vagas e provas serão realizadas em dezembro.** Juiz de Fora, 13 abr. 2006.

_____. **Prefeito minimiza obstáculos à Guarda armada.** Juiz de Fora, 30 abr. 2006.

_____. **Câmara debate criação de Guarda.** Juiz de Fora. 28 ago. 2006

_____. **Aprovada criação de Guarda com uso de armas.** Juiz de Fora, 30 ago. 2006.

VARGAS, Joana Domingues. **A Guarda Municipal em Minas Gerais: estudos de casos em Belo Horizonte e Mariana.** In: MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz. *As Guardas Municipais no Brasil: Diagnóstico das transformações em curso.* Rio de Janeiro: Booklink. 2010.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP, caderno de pesquisa Nº 5, p. 01-39, Campinas. 1988.

ANEXOS

ANEXO A - Lei nº 11.206 – Dispõe sobre a estruturação organizacional e a criação da classe da Guarda Municipal de Juiz de Fora

Art. 1º Fica criada, nos termos do art. 144 da Constituição Federal e do art. 116 da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora, a Guarda Municipal de Juiz de Fora, corporação uniformizada e devidamente aparelhada, à qual caberá a proteção e vigilância do meio ambiente e dos bens, serviços, instalações, próprios e autoridades do Município, bem como a colaboração às polícias civil e militar do Estado, para políticas de segurança pública e trânsito, promovendo a segurança e o bem-estar da população.

Parágrafo único. O serviço de Guarda Municipal será executado sem prejuízo de competência dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

Art. 2º A Guarda Municipal de Juiz de Fora integra a estrutura organizacional da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS, criada pela Lei nº 10.937, de 03 de junho de 2005 e regulamentada pelo Decreto nº 8592, de 08 de julho de 2005, à qual será vinculada e subordinada.

§ 1º Compete à Subsecretaria de Segurança Pública, através do Departamento da Guarda Municipal, planejar e coordenar as ações do emprego operacional da Guarda Municipal, em consonância com o previsto em legislação específica.

§ 2º A organização hierárquica da Guarda Municipal é a constante do Anexo I desta Lei.

Art. 3º Compete à Guarda Municipal de Juiz de Fora:

I - interagir e apoiar os Fiscais de Posturas Municipais, da Administração Direta e Indireta do Município de Juiz de Fora, na proteção do meio ambiente e no exercício do poder de polícia administrativa para cessar as atividades que violarem as normas de posturas, saúde, sossego, higiene, funcionalidade, estética, moralidade e outras de interesse da coletividade;

II - exercer, com plenitude, a legítima defesa tipificada no art. 25 do Código Penal Brasileiro, podendo o Guarda Municipal:

a) prender quem seja encontrado em flagrante delito, nos exatos termos dos arts. 301, 302 e 303 do Código de Processo Penal, combinados com o inciso LXI do art. 5º, da Constituição Federal;

b) agir em legítima defesa do direito seu ou de outrem, normalmente em defesa dos direitos assegurados pela Constituição Federal;

III - garantir o funcionamento dos serviços de responsabilidade do Município;

IV - exercer a vigilância sobre as instalações e os próprios municipais, no sentido de:

- a) protegê-los dos crimes contra o patrimônio;
- b) orientar o público e o trânsito de veículos;
- c) prevenir internamente a ocorrência de qualquer ilícito;
- d) controlar a entrada e saída de veículos;
- e) prevenir sinistros, atos de vandalismo e danos ao patrimônio;

V - colaborar com o Poder Judiciário e com o Ministério Público, especialmente no que tange às medidas de proteção à criança e ao adolescente, no cumprimento da legislação eleitoral e na defesa do meio ambiente;

VI - proteger, quando necessário for e onde se encontrarem na circunscrição do Município, as Autoridades Municipais e equivalentes;

VII - prestar assistências que lhes forem atribuídas.

Parágrafo único. Nas ocorrências de natureza policial, verificadas em seu local de trabalho, o Guarda Municipal acionará a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG, que se incumbirá das providências decorrentes.

Art. 4º É criada a classe da Guarda Municipal, que integrará o Quadro de Provimento Efetivo da Administração Direta do Município de Juiz de Fora, regida pela Lei nº 8710, de 31 de julho de 1995, com alterações posteriores e pela Lei nº 9212, de 27 de janeiro de 1998, com alterações posteriores.

§ 1º A descrição da classe de Guarda Municipal, número de cargos, síntese das atribuições, forma de provimento, jornada de trabalho, escolaridade e vencimentos são os constantes do Anexo II desta Lei.

§ 2º A Guarda Municipal deverá instituir um contingente feminino, para execução de atribuições específicas, conforme dispuser o regulamento desta Lei, correspondente a, no mínimo, vinte por cento do número de cargos providos.

Art. 5º Os ocupantes do cargo público efetivo de Guarda Municipal deverão desempenhar as funções que lhes forem atribuídas, devidamente uniformizados, conforme dispuser o regulamento desta Lei, que deve estabelecer ainda:

- I - os procedimentos operacionais da Guarda Municipal;
- II - o padrão dos uniformes;
- III - o código de conduta com os usuários dos serviços municipais;

IV - as formas de tratamento e a precedência entre os integrantes da Guarda Municipal de Juiz de Fora;

V - as honras, continências e sinais de respeito que os servidores devem prestar a determinados símbolos nacionais, estaduais e municipais;

VI - o protocolo de relacionamento dos membros da Guarda Municipal com as autoridades civis e militares.

Art. 6º A jornada de trabalho da classe da Guarda Municipal corresponde à prestação de quarenta e quatro horas semanais, em cumprimento de horário irregular, sujeito a plantões noturnos e outros similares, observadas, sempre, as peculiaridades do serviço.

Parágrafo único. Será permitida, observada as necessidades do serviço e mediante ato motivado do Secretário de Segurança Pública e Defesa Social e do Secretário de Administração e Recursos Humanos, a alteração da jornada de trabalho para até 12 x 36 (doze horas diárias por trinta e seis) horas, quando em efetivo exercício de atividade especial de portaria ou vigilância.

Art. 7º Os requisitos e condições para investidura na classe da Guarda Municipal dar-se-ão conforme dispuserem as Leis nº 8710/95 e nº 9212/98, observados, ainda, os seguintes termos:

I - estatura mínima de um metro e sessenta centímetros;

II - declaração de que não tenha antecedentes criminais;

III - teste físico;

IV - avaliação psicológica;

V - treinamento específico.

§ 1º Os editais de concurso público deverão prever, obrigatoriamente, a avaliação da experiência e a formação técnica anterior por pontuação específica.

§ 2º O treinamento dos candidatos ao concurso público para a classe da Guarda Municipal será realizado durante o período de, no mínimo, cento e vinte dias.

§ 3º O candidato em treinamento receberá, mensalmente, a título de bolsa de estudo, a quantia correspondente a cinquenta por cento do valor do vencimento do padrão inicial da classe da Guarda Municipal e não terá qualquer vínculo de emprego com o Município durante este período.

§ 4º O período de treinamento de que trata o § 2º não será considerado efetivo exercício para todos os fins.

Art. 8º Fica criado o cargo de provimento em comissão de Ouvidor da Guarda Municipal, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito Municipal, com jornada de trabalho de oito horas diárias e remuneração equivalente ao do Chefe de Departamento.

Parágrafo único. O Ouvidor da Guarda Municipal exercerá suas atividades com

independência e autonomia, buscando estabelecer canais de comunicação de forma aberta, honesta e objetiva, procurando facilitar e agilizar as respostas às reclamações apresentadas.

Art. 9º Ficam criadas vinte e cinco funções gratificadas de Supervisão, nos termos dos arts. 104 e 105, da Lei nº 10.000, de 08 de maio de 2001.

Parágrafo único. O Supervisor terá incumbência de coordenar a equipe composta de Guardas Municipais, orientando, controlando e avaliando, em conjunto com os superiores hierárquicos, as ações desenvolvidas.

Art. 10. O Município buscará a cooperação com outras esferas de governo, visando compartilhar institucionalmente informações relevantes à segurança pública e dotar a Administração Municipal dos instrumentos necessários para interagir, de forma suplementar, na área de segurança pública.

Art. 11. A Guarda Municipal terá a sua implantação gradativa, assegurando-se o treinamento e qualificação dos profissionais, bem como as disponibilidades orçamentária e financeira.

Art. 12. As condições para o exercício das competências da Guarda Municipal serão adaptadas mediante regulamento, às normas e às alterações que vigorarem ou vierem a ser introduzidas na Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora e/ou na legislação federal pertinente.

Art. 13. Para atender ao disposto nesta Lei fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial para as despesas provenientes desta Lei, bem como providenciar as transferências e os remanejamentos que se fizerem necessários.

Art. 14. Fica o Poder Executivo autorizado a incluir em seus instrumentos de planejamento governamental, para fins de programação e acompanhamento das ações governamentais instituídas pela presente Lei, a atividade descrita nesta Lei.

Art. 15. O Chefe do Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de sessenta dias, contados de sua publicação.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO I - ORGANIZAÇÃO HIERÁRQUICA DA GUARDA MUNICIPAL

Classe Atribuições Nº Total de Cargos Observação Secretário de Segurança Pública e Defesa Social de Juiz de Fora Submeter ao Prefeito Municipal as diretrizes das ações da Guarda Municipal. Deliberar em última instância sobre as questões de planejamento, coordenação e operacionalização das ações da Guarda Municipal, submetendo-as à aprovação

do Prefeito Municipal. 01 Criado pela Lei nº 10.937, de 03 de junho de 2005 e regulamentado pelo Decreto nº 8592, de 08 de julho de 2005.

Subsecretário de Segurança Pública Planejar e coordenar as ações do emprego operacional da Guarda Municipal, submetendo-as ao Secretário de Segurança Pública e Defesa Social. 01 Criado pela Lei nº 10.937, de 03 de junho de 2005 e regulamentado pelo Decreto nº 8592, de 08 de julho de 2005. Chefe do Departamento da Guarda Municipal Organizar, implementar e controlar as atividades das equipes da Guarda Municipal, fornecendo subsídios ao Subsecretário de Segurança Pública para atuação das mesmas. Responder pelo Comando da Guarda Municipal (CGM). 01 Criado pela Lei nº 10.937, de 03 de junho de 2005 e regulamentado pelo Decreto nº 8592, de 08 de julho de 2005.

Ouvidor Receber reclamações relativas as atividades ou dos servidores que integram a Guarda Municipal realizando apuração preliminar e encaminhando, se necessário, o fato ao(s) órgão(s) competente(s). 01 Criado pelo art. 8º desta Lei

Supervisor Coordenar as equipes compostas de guardas municipais orientando as ações determinadas pelo CGM. 25 Criado pelo art. 9º desta Lei Guarda Municipal Desempenhar as tarefas de competência da classe, conforme estabelecidas no art. 3º e Anexo II desta Lei, bem como aquelas que venham a normatizar as ações da Guarda Municipal. 500 Criado pelo art. 4º e Anexo II desta Lei.

ANEXO II - QUADRO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Classe Área Jornada de Trabalho Escolaridade/Requisitos Forma de Provimento Síntese das Atribuições Nº Total de Cargos Vencimento(R\$) Guarda Municipal I Segurança Pública e Defesa Social 44 horas semanais 2º grau completo; Demais exigências estabelecidas no art. 7º desta Lei. Concurso público de provas ou de provas e títulos; Teste de sanidade física e psicológica; Treinamento específico. Prestar serviços de proteção e vigilância do meio ambiente e dos bens, serviços, instalações, próprios e autoridades do Município, bem como colaborar com as polícias civil e militar do Estado, para políticas de segurança pública e trânsito, promovendo a segurança e o bem-estar da população, conforme o disposto nesta Lei. 500 676,01 Guarda Municipal II 2º grau completo; Mínimo de 5 (cinco) anos efetivo exercício na classe de Guarda Municipal I. Conforme o disposto no inciso I do art. 30 da Lei nº 9212/98. 764,47 Guarda Municipal III 2º grau completo; Mínimo de 5 (cinco) anos efetivo exercício na classe de Guarda Municipal II. Conforme o disposto no inciso I do art. 30 da Lei

nº 9212/98. 864,85. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, LEI 11.206 de 14 de setembro de 2006)