

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**FORMAÇÃO DE AGENDAS GOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS
DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA: O CASO DE
CONTAGEM**

Filipe Galgani Gomes

Belo Horizonte

2011

Filipe Galgani Gomes

**FORMAÇÃO DE AGENDAS GOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS
DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA: O CASO DE
CONTAGEM**

Dissertação de mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais
como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Telma Maria
Gonçalves Menicucci

Belo Horizonte

2011

Filipe Galgani Gomes

**FORMAÇÃO DE AGENDAS GOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS
DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA: O CASO DE
CONTAGEM**

BANCA EXAMINADORA

Prfa. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci (Orientadora/ UFMG)

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC-MG)

Prof. Dr. José Angêlo Machado (UFMG)

Belo Horizonte

2011

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Dra. Telma Menicucci pela leitura incansável e orientação precisa deste trabalho. Além de minha orientadora em dose dupla (graduação e mestrado), a professora Telma é uma grande amiga a quem agradeço pelas críticas sempre construtivas, pelos cafezinhos e pelas palavras de incentivo.

Agradeço aos colegas da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) pela compreensão e pelo apoio. Meus especiais agradecimentos a Soraia Ghader, Fabiana Leite, Dr. José Francisco, Geórgia Ribeiro Rocha, Scheilla Cardoso Andrade e Sílvia Caroline Listgarten Dias.

Agradeço aos funcionários da prefeitura municipal de Contagem, do governo do estado de Minas Gerais, do governo federal e do PNUD entrevistados nesta dissertação por terem colaborado com esta pesquisa.

Agradeço aos meus amigos pela compreensão dos momentos de ausência e pela força para continuar neste longo processo de pesquisa. Entre tantos nomes como me atrever a citar alguns pouco em detrimento de todos aqueles que foram fundamentais na construção do sentido deste mestrado em minha vida. Esta dissertação traz em suas entrelinhas uma infinidade de estórias contadas por amigos que comigo compartilharam cada etapa da construção deste texto. A todos os meus sinceros agradecimentos.

Agradeço aos meus familiares, de forma especial aos meus pais, William e Petrina, por me fazer crer que todo esforço seria recompensado pelo prazer de aprender. Agradeço ao André, Mariana, Paula e Airles pelo companheirismo e apoio imprescindíveis nesta caminhada.

RESUMO

Essa dissertação de mestrado desenvolve uma análise sobre a influência do processo de consolidação de uma nova imagem de política, representada pela concepção de Segurança Pública com Cidadania, na geração de mudanças ou na introdução de novas temáticas em agendas governamentais. Para esta análise foram sintetizados três modelos analíticos que ressaltam a importância das ideias e do conhecimento em processos de formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas; Em seguida, buscou-se compreender em que medida a consolidação de uma nova imagem de política contribuiu para participação de governos municipais em políticas de segurança e para reorientação de papéis assumidos por outros atores institucionais, com destaque para União, governo estadual e agências internacionais; Na seqüência, buscou-se analisar em que medida a consolidação desta nova imagem de política se somou a um arranjo institucional previamente existente impactando em uma nova distribuição de responsabilidade entre os atores institucionais supracitados. Por fim, buscou-se analisar em que medida a imagem de política de Segurança Pública com Cidadania se consolidou como um sistema de crenças compartilhado por atores institucionais de diferentes origens presentes em um subsistema de política, influenciando o processo de inserção de temáticas de segurança na agenda do governo municipal de Contagem (MG).

PALAVRAS-CHAVES

Formação de Agendas Governamentais, Elaboração de Políticas Públicas, Segurança Pública com Cidadania

ABSTRACT

This dissertation develops an analysis of the influence of the consolidation process of a new image of policy, represented by the concept of Public Security with Citizenship, promoting changes or introduction of new themes in government agendas. For this proposal, were synthesized three analytical models that emphasize the importance of ideas and knowledge in processes of agenda setting and policy-making. Then, sought to understand how the consolidation of this new image of policy contributed to the participation of municipal governments on security policies and to the reorientation of roles assumed by other institutional actors, highlighting Union, the state government and international agencies. Following, sought to examine how the consolidation of this new image of policy was added to a previously existing institutional arrangement impacting on a new distribution of responsibility among the institutional actors above. Finally, sought to examine how the concept of Public Security with Citizenship established as a belief system shared by institutional actors from different backgrounds present in a policy subsystem, influencing the process of inserting security issues on the agenda of the municipal government of Contagem (MG).

KEY WORDS

Agenda setting, Policy-making and Public Security with Citizenship

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
1 – IMAGENS, IDEIAS E CRENÇAS E O PROCESSO POLÍTICO DE FORMAÇÃO DE AGENDAS GOVERNAMENTAIS.....	05
1.1- O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO DE BAUMGARTNER E JONES.....	05
1.2 - O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE JOHN KINGDON.....	09
1.3 - O <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i> (ACF) DE PAUL SABATIER E JENKINS-SMITH.....	18
1.4- SÍNTESE E PRINCIPAIS ARGUMENTOS.....	25
2 – TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL: IMAGENS DE POLÍTICA, SISTEMA DE CRENÇAS E DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES.....	29
2.1 – SEGURANÇA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA: TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E A CENTRALIDADE DE AÇÕES MILITARIZADAS E REPRESSIVAS.....	31
2.2 – A IMAGEM DE POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA E AGENDAS DE GOVERNOS MUNICIPAIS.....	36
2.3 – SÍNTESE	40
3 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E SUBSISTEMAS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA: UNIÃO, ESTADO, MUNICÍPIOS E AGÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	43
3.1 – A NOVA ORDEM DEMOCRÁTICA E A VALORIZAÇÃO DE GOVERNOS MUNICIPAIS.....	44

3.2 – UNIÃO: PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL A PARTIR DOS NOVOS PARADIGMAS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA.....	51
3.2.1 – O PRONASCI E A PARTICIPAÇÃO DE GOVERNOS MUNICIPAIS EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA.....	56
3.3 – A ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS A PARTIR DOS NOVOS PARADIGMAS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA.....	59
3.3.1 – POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE E PARTICIPAÇÃO DE GOVERNOS MUNICIPAIS.....	61
3.4 – AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E GOVERNOS MUNICIPAIS.....	64
3.5- SÍNTESE.....	68
4 - O PROCESSO DE INSERÇÃO DE TEMÁTICAS DE SEGURANÇA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM (MG).....	73
4.1 – GÊNESE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DE CONTAGEM.....	75
4.2-ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DE CONTAGEM.....	82
4.3 - SUBSISTEMA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA EM CONTAGEM: AGÊNCIAS INTERNACIONAIS, UNIÃO, GOVERNO ESTADUAL E MUNICÍPIO.....	88
4.4 - SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA COMO UM SISTEMA DE CRENÇAS	96
4.5 – SÍNTESE.....	100
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112

INTRODUÇÃO

A transição entre três imagens de política marca a trajetória recente das políticas de segurança no Brasil: a concepção de política de Segurança Interna vigente a partir do Golpe Militar de 1964; o paradigma de política de Segurança Pública celebrado pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e a perspectiva de política de Segurança Pública com Cidadania desenvolvida a partir da segunda metade da década de 90.

A formulação e a implementação das políticas de Segurança Interna e Segurança Pública se orientavam por ações de natureza militarizada e repressiva, centralizadas ora nas forças armadas, ora nas polícias estaduais, respectivamente. Esta referência atribuída a ações militarizadas e repressivas caracterizava uma espécie de “monopólio de política”, que, por sua vez, daria seus primeiros sinais de ruptura a partir da consolidação de uma nova imagem de política representada pela concepção de Segurança Pública com Cidadania, entendida, de forma mais abrangente, como “um conjunto de ações institucionais e sociais voltadas a resguardar e garantir efetivamente liberdades e direitos das pessoas por meio de prevenção, repressão, investigação dos delitos, das infrações e dos atos que ameaçam a ordem pública” (Alvarez, 2006:20).

Segundo análises desenvolvidas pelo PNUD (2005), a incapacidade das instituições latino-americanas em gerar respostas à situação de insegurança desconstruiria, paulatinamente, a credibilidade da população nas instituições democráticas. As alternativas desenvolvidas pelo paradigma de política de Segurança Pública na região “neutralizaram” certos direitos humanos básicos, resultando em um enfraquecimento do Estado de Direito, destacando a importância de desenvolvimento de um novo paradigma de política mais amplo, capaz de articular ações desenvolvidas por diversos atores institucionais (PNUD, 2005: 10).

A perspectiva de Segurança Pública com Cidadania se apresenta como este paradigma mais amplo, evidenciando aspectos como a importância de desenvolvimento de ações de cunho preventivo em parceria com novos atores institucionais, dentre eles os governos municipais que estariam mais próximos

aos cidadãos, favorecendo o desenvolvimento de ações mais democráticas e eficientes de controle e redução da incidência dos fenômenos de criminalidade e violência

Esta dissertação buscou compreender em que medida a consolidação da concepção de Segurança Pública com Cidadania, em âmbito internacional e nacional, contribuiu para o processo de inserção de temáticas de segurança na agenda de governos municipais, lançando mão da literatura referente aos processos políticos de formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas.

Segundo Faria (2003), a Ciência Política, em uma fase inicial, analisava as políticas públicas como o resultado de um sistema político, assumindo como foco de análise as articulações de interesse que influenciavam tais resultados. Uma quantidade expressiva de teorias e vertentes analíticas incipientes se esforçariam para imprimir maior inteligibilidade à diversificação dos processos de elaboração de políticas públicas, com um excessivo enfoque nos processos decisórios, não conferindo a devida importância ao papel das idéias e do conhecimento no processo de formação de agendas governamentais. O autor indica a necessidade de incorporação do papel das idéias e do conhecimento como variável de análise, uma vez que “é a interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o processo das políticas. (...) Os sistemas de idéias constroem os interesses dos tomadores de decisões” (John, 1999, *apud*, Faria, 2003:23).

Este trabalho se insere nessa temática ao considerar as políticas públicas, entre elas a política de segurança, como um sistema de crenças (Sabatier), entendido como um conjunto partilhado de princípios normativos, enunciados causais e concepções operacionais sobre determinada intervenção governamental. A difusão dessas crenças configura o processo de construção de uma imagem de política pública (Baumgartner e Jones), que leva à produção de mudanças ou à introdução de novas temáticas nas agendas governamentais, entre elas as agendas municipais. Isso se dá a partir da confluência de vários processos (Kingdon), como a identificação e caracterização de um problema (no caso, a ampliação da criminalidade e da

violência), a produção de alternativas, baseadas na identificação dos fatores desencadeadores do problema, e o fluxo político, particularmente mudanças de governo e a introdução de incentivos externos que afetam as escolhas municipais.

Partindo desses argumentos e tomando o caso do município de Contagem no estado de Minas Gerais, esta dissertação tem como objetivo analisar o processo de inserção de temáticas de segurança na agenda do governo municipal e de desenvolvimento de uma política municipal de segurança, orientada pela concepção de Segurança Pública com Cidadania, buscando identificar os atores e fatores que exercem influência nesse processo.

Foi, assim, analisado o processo de construção e difusão da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania e sua inserção em Contagem no qual se operou uma mudança na forma de atuação municipal, antes de ausência para depois de assunção de uma política de segurança. Para isso, percorreu-se a trajetória da política de segurança no país, concomitante a mudanças na concepção dessa política, e o papel de determinados atores nesse processo (internacionais, como o PNUD, e nacionais como o governo federal e o governo estadual de Minas Gerais). Para análise do caso de Contagem, foi feita uma pesquisa documental e entrevistas com esses atores estratégicos com atuação expressiva no município e com atores locais, com vistas a captar o percurso dessa idéia (Segurança Pública com Cidadania) e sua materialização em políticas inovadoras.

O trabalho está estruturado da forma seguinte:

No primeiro capítulo são sintetizados três modelos analíticos que ressaltam a importância das ideias e do conhecimento em processos de formação de agendas governamentais e de elaboração de políticas públicas com a intenção de reunir elementos teóricos e conceituais para a construção de um marco analítico que oriente a análise destes processos: a Teoria de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1999), o Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido de John Kingdon (1995) e o *Advocacy Coalition Framework* sistematizado inicialmente por Paul Sabatier (1999).

O segundo capítulo buscou compreender em que medida o desenvolvimento de uma nova imagem de política, representado pela concepção de Segurança Pública com Cidadania, contribuiu para inserção de temáticas de segurança em agendas de governos municipais e para reorientação de papéis e atribuições assumidos por outros atores institucionais, com destaque para União, governo estadual e agências internacionais.

O terceiro capítulo assume como foco as relações estabelecidas entre estes atores institucionais de diferentes origens (governos federal, estadual, municipal e agências internacionais), presentes em um subsistema de política de segurança, analisando em que medida a consolidação de uma nova imagem de política se soma a um arranjo institucional previamente existente repercutindo em uma nova dinâmica de funcionamento e distribuição de responsabilidades entre estes atores institucionais.

O quarto capítulo buscou reconstituir o processo de inserção de temáticas de segurança na agenda do município de Contagem, a luz de elementos teóricos e conceituais verificados na literatura atinente aos processos de formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas, verificando em que medida a imagem de política de Segurança Pública com Cidadania se consolidou como um sistema de crenças compartilhado por atores institucionais de diferentes origens presentes em um subsistema de política, influenciando o processo inserção de temáticas de segurança na agenda do governo municipal de Contagem.

Ao final, são feitas algumas considerações finais.

1 - IMAGENS, IDEIAS E CRENÇAS E O PROCESSO POLÍTICO DE FORMAÇÃO DE AGENDAS GOVERNAMENTAIS

Este capítulo busca sintetizar os principais argumentos presentes na literatura relativa à análise de políticas públicas que contribuem para o entendimento das razões que levam atores institucionais, vinculados às estruturas governamentais, a focar em determinadas questões em detrimento de outras, em processos de formação de agendas governamentais e mudanças de políticas públicas.

Diversos estudos têm se desenvolvido em torno da importância de ideias, crenças e percepções nestes processos. Este capítulo se orienta, de forma especial, por três modelos desenvolvidos a partir de análises sobre a formação de agendas governamentais nos EUA: a Teoria de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1999), o Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido de John Kingdon (1995) e o *Advocacy Coalition Framework* sistematizado inicialmente por Paul Sabatier (1999).

O objetivo deste capítulo consiste em reunir elementos teóricos e conceituais a partir destes modelos para construção de um marco analítico, que oriente o desenvolvimento do estudo sobre o processo de inserção de temáticas de segurança na agenda de governos municipais. As seções seguintes sintetizam os três modelos supracitados e ao final é feita uma apropriação de alguns argumentos para análise do processo de inserção de temáticas de segurança em agendas de governos municipais.

1.1- O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO DE BAUMGARTNER E JONES

O Modelo de Equilíbrio Pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones (1999) analisa o processo de formação de agendas governamentais, atribuindo especial atenção à compreensão das mudanças que pontuariam períodos de estabilidade das agendas governamentais.

Para estes autores, agendas de governo tenderiam, na maior parte do tempo, à estabilidade das questões consideradas e à ocorrência de mudanças incrementais, caracterizando momentos de equilíbrio que, por sua vez, seriam pontuados por grandes mudanças identificadas pela inserção de novas temáticas.

Referenciados nos trabalhos desenvolvidos por Schattschneider, Baumgartner e Jones (1999) evidenciam as dificuldades de grupos considerados mais frágeis e de novas idéias para adentrar em um sistema de elaboração de políticas públicas, o que favoreceria uma tendência de estabilidade e incrementalismo das agendas governamentais na maior parte do tempo. O sistema político tenderia a favorecer a manutenção do *status quo*, demandando a existência de um conflito ou um esforço extraordinário para geração de grandes mudanças e inserção de novos temas em agendas governamentais.

Para Baumgartner e Jones (1999), o sistema político seria composto por diversos subsistemas de políticas públicas que complementariam o nível macro político (executivo e legislativo), no acolhimento de questões que emergem socialmente de modo simultâneo. Os subsistemas de política pública seriam arenas alternativas de debate e interação de atores, contudo, na maioria dos casos, estes espaços disporiam de poder restrito de inserção de novas idéias em agendas governamentais, limitando-se a realização de mudanças incrementais.

Os processos e discussões sobre problemas e alternativas de intervenção no âmbito de um subsistema de política não seguiriam um fluxo linear. Para Baumgartner e Jones (1999) estes debates ocorreriam de forma independente e desarticulada e seriam, ora monopolizados pelos interesses de um ator único, ora orientados pela disputa de interesses de atores diversos.

As mudanças ocorreriam quando uma questão, até então trabalhada em um dado subsistema de política pública, alcança uma agenda macro política. Neste momento, pequenas variações em questões objetivas repercutiriam em grandes mudanças na dinâmica de funcionamento de uma política.

Para os autores, o fluxo composto pela proposição de uma nova temática em um subsistema político, a absorção desta proposta pelo nível macro político e a inserção desta temática em uma agenda governamental caracterizaria um “*feedback* positivo”, ao favorecer a geração de mudança em uma agenda. De maneira oposta, a criação de mecanismos e arranjos institucionais com a intenção de inibir, ou mesmo inviabilizar a interlocução entre o subsistema de políticas e o nível macro político, restringindo, assim, inserção de novas temáticas em agendas governamentais seria identificada como um processo de “*feedback* negativo” (Baumgartner e Jones, 1993: 100).

Todavia, os estudos desenvolvidos pelos autores evidenciam que a análise dos arranjos institucionais e dos processos de *feedback* não seriam suficientes para compreender as causas tanto dos períodos de estabilidade, quanto das mudanças em agendas governamentais. Baumgartner e Jones (1993) destacam a importância de se incorporar a análise do papel desempenhado pela “imagem de uma política pública”, na disseminação de questões em um sistema político, contribuindo para criação ou ruptura dos chamados “monopólios de política pública”.

Estas imagens seriam um misto de informações empíricas e apelos emotivos, compilando percepções compartilhadas entre determinados atores institucionais sobre causas de um problema e alternativas de intervenção. A adoção de uma “imagem de política pública” orientaria a distribuição de atribuições e recursos entre atores institucionais envolvidos em uma política pública.

Um “monopólio de política pública” se caracterizaria pela existência de uma estrutura institucional definida e/ou conduzida por um ator institucional. A definição de um ator institucional como principal responsável seria orientada por uma imagem fortemente consolidada sobre uma política pública. Esta imagem, por sua vez, estabeleceria relação com um núcleo de valores e seria compartilhada de forma simples e direta pelos demais atores envolvidos na dinâmica de uma política pública (Baumgartner e Jones, 1993: 5-7).

Apesar da capacidade dos “monopólios de política pública” em manter certa estabilidade em um campo de políticas públicas, seus arranjos e

estruturas não seriam imutáveis. Baumgartner e Jones (1999) analisaram processos políticos de formação de agendas governamentais durante longos períodos e revelaram a possibilidade de construção e rompimento destes “monopólios” em um processo dinâmico.

A maneira como um problema é apresentado seria central para ruptura de um “monopólio de políticas públicas”, uma vez que uma nova forma de perceber determinada questão redefiniria percepções sobre causas e estratégias de intervenção sobre um determinado problema. Esta reorientação, por sua vez, geraria impactos em uma redistribuição de responsabilidades e estruturas institucionais, contribuindo assim para ruptura de “monopólios de políticas públicas” e inserção de novas temáticas em uma agenda de governo, através de uma nova “imagem de política pública”.

Para que um problema chame a atenção de uma estrutura de governo ou de uma classe política seria necessária a consolidação de uma nova imagem de política. Assim, a disputa para criação de um consenso em torno de uma política é considerada por Baumgartner e Jones (1993) como um elemento central dos processos políticos.

O exercício de pressões de grupos externos ao “monopólio de política pública” seria um forte indutor de mudanças, principalmente quando agregado a uma nova imagem de política. Quando uma questão é redefinida, ou uma nova dimensão do debate se torna mais evidente, novos atores se qualificariam para assumir novas atribuições na dinâmica de funcionamento de uma política pública (Baumgartner e Jones, 1999: 100).

Assim, mudanças originadas da quebra de um “monopólio de políticas públicas” tenderiam a permanecer nas instituições envolvidas através de reformas, repercutindo em um novo formato de política pública e estabelecendo um novo equilíbrio ou momento de estabilidade.

Os estudos desenvolvidos por Baumgartner e Jones (1999) evidenciaram comportamentos semelhantes entre os processos de inserção de novas temáticas em agendas governamentais e os processos de definição dos orçamentos governamentais, o que seria compreensível frente à importância

dos orçamentos para viabilização e desenvolvimento de políticas públicas. Os orçamentos governamentais seriam sensíveis a qualquer pequeno tremor e a grandes levantes ocasionais, funcionando como termômetros da existência de mudanças ou estabilidade em determinadas políticas públicas. (Baumgartner e Jones, 1999: 105-106).

Assim, variações no orçamento estabeleceriam relação com mudanças verificadas em agendas governamentais. O processo de formação de agendas governamentais, por sua vez, tem relação com a quebra de “monopólios de políticas públicas” e neste aspecto destaca-se a importância não apenas dos recursos e responsabilidades distribuídos em arranjos institucionais, mas das imagens de políticas que orientam a (re)distribuição destes recursos e responsabilidades em sistemas políticos.

Muito embora os arranjos institucionais sejam relevantes para as análises dos processos de formação de agendas governamentais, Baumgartner e Jones destacam a importância das imagens de política pública nas dinâmicas de consolidação de estabilidade e inserção de novas temáticas em agendas governamentais.

Os estudos desenvolvidos por Kingdon (1995) também se orientaram pela importância das idéias e, em certa medida, complementam o Modelo de Equilíbrio Pontuado ao analisar a importância de atores diversos na disseminação de perspectivas sobre uma política em três grandes fluxos (problema, alternativa e político). O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995) será abordado na seção seguinte.

1.2 - O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE JOHN KINGDON

O Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por Kingdon (1995) foi motivado pela tentativa de compreensão dos fatores que levam determinados atores institucionais a considerar determinadas temáticas, em detrimento de outras, em um processo político de formação de agendas governamentais. A análise deste processo contribuiria para um diagnóstico mais qualificado sobre a dinâmica de funcionamento de uma política pública (Kingdon, 1995: 02).

Para Kingdon (1995), os processos de formação de agendas governamentais permaneceriam como territórios pouco explorados no campo das políticas públicas, havendo maior disponibilidade de informações sobre como as questões são conduzidas no interior de uma agenda de governo, em detrimento de um entendimento mais preciso sobre o processo de inserção destas questões, ou de não consideração de outras possíveis questões e alternativas (Kingdon, 1995: 219).

O autor sintetiza o processo de elaboração de políticas públicas em quatro etapas: estabelecimento de agendas, especificação de alternativas, escolha de alternativas por parte dos representantes do legislativo e executivo e, por fim, implementação de uma decisão, focando na análise das duas primeiras etapas (identificadas como pré-decisionais) com o propósito de compreender os fatores que favorecem a consideração de determinados problemas e de suas respectivas alternativas, em detrimento de outros (Kingdon, 1995:03).

Esta análise desenvolvida por Kingdon (1995) tem como referência o Modelo de Comportamento Organizacional *Garbage Can* elaborado por Cohen, March e Olsen na década de 70. Este modelo pressupõe que a concentração do esforço de análise sobre a origem de iniciativas propostas na elaboração de agendas não contribui para uma visão integral do processo. Kingdon (1995) assume este mesmo argumento por três razões.

Primeiramente porque idéias e iniciativas poderiam surgir de qualquer lugar, não existindo um monopólio sobre uma idéia. Nas palavras do autor, “política pública não é o filho do cérebro de um único ator” (Kingdon, 1995: 71. Tradução livre do autor). Logo, o foco de análise deveria ser lançado sobre o que contribui para que uma idéia seja aceita e desenvolvida coletivamente em um dado contexto institucional. A chave para entender mudanças em políticas públicas estaria em o que faz uma idéia se estabelecer e desenvolver (Kingdon, 1995: 72).

A segunda razão se fundamenta na dificuldade de rastrear a origem de uma idéia ou iniciativa, o que demandaria uma regressão infinita na direção de

uma gênese indefinida, onde as relações de causalidade entre um determinado evento e a criação de uma idéia não seriam explícitas (Kingdon, 1995: 73);

Por fim, a terceira razão se orienta pela dificuldade de se verificar a contribuição exclusiva de um ator específico no processo de formação de agendas governamentais. A capacidade efetiva de cada indivíduo seria limitada frente ao potencial coletivo de um grupo. Uma comunidade seria afetada por uma idéia como um todo, quase que simultaneamente (Kingdon, 1995: 76).

Com base neste argumento, Kingdon (1995) busca compreender o que leva uma determinada questão a ser considerada por um grupo de indivíduos vinculados ao governo em um processo de formulação de agendas. Considerando que estes governos se assemelhariam a “Anarquias Organizadas”. Este conceito é também apropriado do Modelo de *Carbage Can* a partir de três características gerais. A primeira se refere à presença de preferências indefinidas, ou seja, pessoas ligadas a governos estabeleceriam preferências durante a rotina de trabalho, através de processos poucos sistematizados ou reflexivos. As preferências seriam estabelecidas sem uma ponderação de elementos como os recursos institucionais disponíveis em um dado contexto.

A segunda propriedade diz respeito ao uso inadequado de tecnologias e metodologias de trabalho, motivado por um entendimento fragmentado e superficial verificado entre os membros das organizações governamentais. Em muitos casos, estes indivíduos realizariam escolhas e tomariam decisões importantes para o processo de elaboração de políticas públicas sem um entendimento, compartilhado entre seus pares, dos objetivos e propósitos de suas respectivas organizações. Mesmo com a presença de certo grau de hierarquia, algumas pessoas assumiriam uma importância que não seria compatível com o cargo que ocupam, e outros se perceberiam como impotentes apesar de possuírem cargos formalmente importantes (Kingdon, 1995: 85).

Por fim, “Anarquias Organizadas” seriam também caracterizadas pela participação fluída e inconstante de seus membros. Observam-se altos níveis de rotatividade dos integrantes das organizações governamentais, contribuindo

para que ocorram falhas, ou dificuldades, de continuidade dos processos decisórios (Kingdon, 1995: 84).

Apesar da combinação contra-produtiva destas três propriedades gerais, tais organizações seriam capazes de tomar decisões e manter ativa uma rotina de aprimoramento de suas respectivas políticas. Partilhando da perspectiva de Cohen, March e Olsen (1972), as decisões seriam tomadas em “Anarquias Organizadas” devido à presença de uma estrutura composta por quatro fluxos independentes: problemas, soluções, participantes e escolhas de oportunidades (Kingdon, 1995: 85).

O desenvolvimento independente de cada um desses fluxos resultaria em um combinado de problemas identificados, soluções propostas, definição de participantes e estabelecimento de recursos. O funcionamento das organizações governamentais assumiria esta estrutura lógica desprovida de uma seqüência linear ou de um diagnóstico prévio de um problema seguido pelo levantamento de alternativas integrantes de uma estratégia de intervenção. Ao invés disto, soluções e problemas seguiriam fluxos independentes, sendo que, em determinados casos, a forma como um alternativa é percebida influenciaria a definição de foco em um dado problema.

Assim, um processo de estabelecimento de agenda filtra o conjunto de temas que poderiam ocupar suas atenções produzindo a lista de temas na qual eles realmente se concentram. Obviamente, existem agendas dentro de agendas (Kingdon, 1995: 225. Tradução livre do autor).

O Modelo de Múltiplos Fluxos se inspira nessa estrutura de análise, atribuindo, entretanto, maior ênfase ao aspecto “organizado” do que propriamente à dimensão “anárquica” na busca de estruturas e padrões no processo de formação de agendas governamentais. Para isso, Kingdon (1995) identifica três fluxos: problema, alternativa e político (Kingdon, 1995: 86).

O fluxo do problema seria composto por determinadas questões que ocupariam, ou não, uma agenda governamental, entendendo questão como “uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Esse tipo de questão configura-se como problema

apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito” (Kingdon, 1995: 109. Tradução livre do autor).

Indicadores, eventos, crises, símbolos e *feedback* de ações governamentais seriam mecanismos capazes de transformar uma questão em um problema. Contudo indicadores por si só não apontariam a existência de um problema, mas suas interpretações auxiliariam na identificação de questões.

O mesmo seria aplicado aos eventos, crises e símbolos que trariam uma questão para o debate público, mas raramente seriam capazes de levar esta mesma questão a uma agenda governamental. Nesse sentido, limitar-se-iam ao reforço de uma percepção ou de um problema previamente identificado.

Feedback e avaliações de ações governamentais trariam problemas para o centro de atenção dos formuladores de políticas, através do monitoramento de uma dada intervenção e de seus respectivos impactos. Todavia, Kingdon (1995) destaca que estes mecanismos não transformam questões automaticamente em problemas, sendo mais uma vez importante perceber o problema como uma construção social, envolvendo interpretação.

A comparação com outros países, regiões ou contextos sociais e forma como uma questão é encaminhada dentre as diversas organizações do Estado contribuiriam para percepção desta questão enquanto um problema.

Por exemplo, a falta de transporte adequado para pessoas portadoras de deficiências pode ser classificada como um problema de transporte ou como um problema de direitos civis, e o tratamento do problema será drasticamente afetado por esta classificação (Kingdon, 1995: 227. Tradução Livre do autor).

O fluxo de alternativas seria composto pelo levantamento de soluções, as quais não seriam necessariamente vinculadas a um problema e, portanto sem garantias de adoção imediata. Estas alternativas permaneceriam em uma espécie de “caldo primitivo de políticas” aguardando pelo momento em que seriam consideradas. Alternativas que apresentam uma maior aceitação frente

a uma comunidade técnica (composta por pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, etc) e um custo tolerável tenderiam a sobreviver e ser consideradas pelos participantes dos processos decisórios.

Na perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos, “a definição de alternativas é o supremo instrumento de poder” (Schattscheider *apud* Kingdon, 1995: 224. Tradução livre do autor), o que demonstra a importância do acúmulo de conhecimento entre especialistas de uma determinada área para o processo de formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas.

O terceiro fluxo corresponde à dimensão política composta pela opinião pública, campanhas de grupos de interesses, partidos, resultados eleitorais, etc. Independente do reconhecimento de um problema ou das soluções disponíveis, o fluxo político seguiria sua própria dinâmica de funcionamento, cadenciada por processos de disputa e negociação política. Para Kingdon (1995), estes elementos do fluxo político não deveriam ser tratados como externos ao processo de elaboração de política pública, uma vez que este fluxo teria impacto direto como parte do processo de formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas. Os desdobramentos dos eventos políticos apresentariam grande potencial de formação de agendas governamentais, em alguns casos superando constrangimentos ou ignorando estímulos desenvolvidos pelos dois primeiros fluxos.

Para Kingdon (1995), os fluxos do problema, de alternativas e político penetrariam uma determinada organização governamental de forma independente. A convergência destes três fluxos favoreceria o surgimento de mudanças em agendas governamentais.

Diversos atores contribuiriam, de forma diferenciada, em cada um destes fluxos, ora reconhecendo problemas, ora no levantamento de alternativas, ora no desenvolvimento de atividades próprias ao fluxo político como eleições, campanhas de grupos de interesse, etc. Como exemplo, muito embora comunidades compostas por acadêmicos, pesquisadores e consultores não tenham impacto direto na proeminência de um problema em agendas de governo, elas se comportariam como importantes fontes de alternativas para

problemas previamente elencados por políticos e membros das burocracias governamentais (Kingdon, 1995: 55).

A contribuição das comunidades acadêmicas tenderia a influenciar o processo de elaboração de políticas públicas no longo prazo. No curto prazo, elaboradores de políticas públicas estabeleceriam um diálogo com a academia na busca de alternativas para problemas que já estão ocupando oficialmente a atenção dos governos e de pessoas em seu entorno.

Além destas comunidades, Kingdon (1995) descreve a atuação de outros atores e grupos como os grupos de interesse e a mídia. Para o autor, os grupos de interesse contribuiriam para a promoção ou bloqueio de temáticas, sem, contudo, desempenhar um papel mais expressivo no levantamento de alternativas. Mesmo grupos organizados e com poder político e econômico encontrariam dificuldades para influenciar o processo de formação de agendas governamentais (Kingdon, 1995: 67).

No que tange a atuação da mídia, Kingdon (1995) destaca que o papel desempenhado por este ator é menos impactante do que o esperado pelo senso comum. A mídia estaria mais organizada para reportar eventos do que para influenciar agendas governamentais, muito embora exerça influência sobre a atuação de outros atores institucionais (Kingdon, 1995: 67).

Dentre os atores analisados por Kingdon (1995), destaca-se o papel desempenhado pelos “empreendedores de políticas”. Estes atores podem pertencer ao alto escalão dos poderes executivos, a assessorias parlamentares, a grupos de interesse, a comunidades acadêmicas, etc. Independente da origem institucional, os “empreendedores de políticas” apresentariam habilidade para defender perspectivas sobre causas de um problema e alternativas de intervenção, além de possuírem certo grau de autoridade em processos decisórios em suas respectivas instituições. Estes atores transitariam por diversas arenas institucionais e contribuiriam para confluência dos fluxos de problema, alternativa e político (Kingdon, 2003: 228).

A confluência destes três fluxos, catalisada em determinados casos pelos “empreendedores de políticas públicas”, configuraria a formação de uma

“janela de oportunidade” para a inserção de uma nova temática em uma agenda governamental. Todavia, os fluxos do problema e o político assumiriam um papel de destaque na constituição destas “janelas de oportunidade”, uma vez que as alternativas para uma determinada questão seriam efetivamente consideradas após a identificação de um problema e a constituição de legitimidade política para resolução de um problema (Kingdon, 1995: 97).

Além da contribuição dos diversos atores em cada um dos três fluxos analisados por Kingdon (1995), constrangimentos e estímulos relacionados ao orçamento também receberiam especial destaque na análise. O orçamento seria considerado como parte central da ação governamental, favorecendo ou restringindo a inserção de uma determinada temática em uma agenda governamental.

A maior influência do orçamento estaria na limitação das alternativas consideradas por elaboradores de políticas públicas. Contudo, é possível encontrar casos em que tais limitações foram ignoradas frente a pressões políticas pela inserção de uma determinada temática em uma agenda de governo, apresentando um indício da força do fluxo político no processo de formação de agendas governamentais (Kingdon, 1995: 105-108).

O Modelo de Múltiplos Fluxos contribui para análise dos processos de formação de agendas governamentais a partir da participação de diversos atores institucionais nos diferentes fluxos independentes que convergem entre si, configurando uma janela de oportunidade para inserção de novas temáticas em agendas governamentais.

Contudo, o Modelo desenvolvido por Kingdon (1995) recebeu críticas quanto ao suposto excesso de fluidez das análises referentes às relações estabelecidas entre os fluxos de problema, alternativa e político, que repercutiria em dificuldades de operacionalização de pesquisas empíricas. Para Sabatier (2007), as diversas fragilidades apresentadas inviabilizariam a operacionalidade do Modelo de Múltiplos Fluxos enquanto uma teoria científica, tais como a pouca clareza em relação a qual seja a variável dependente do modelo, a insuficiente especificação dos determinantes causais e a

impossibilidade de falseamento da hipótese de independência entre os fluxos (Sabatier, 2007 *apud* Fernandes, 2010: 45).

Estas críticas levantaram questões quanto às limitações do poder preditivo das proposições presentes no Modelo de Múltiplos Fluxos. Em contraposição, Zahariadis (2007) argumenta que este Modelo assume a imprevisibilidade dos processos decisórios como um pressuposto, orientado pelo Modelo *Garbage Can*, buscando assim compreender o processo de formação de agendas governamentais e não antecipar seus resultados.

No que tange às críticas direcionadas à imprecisão na especificação das variáveis e limitações da definição de determinantes causais, Zahariadis (2007) destaca que o Modelo de Múltiplos Fluxos não buscaria estabelecer noções prévias de causalidade, focando-se no esclarecimento de como se desenvolvem processos de mudanças em agendas governamentais sem, contudo, apontar respostas conclusivas a respeito de determinantes causais (Zahariadis, 2007: 79-83).

O argumento desenvolvido por Kingdon (1995) também seria criticado pela suposta independência atribuída aos fluxos de problema, alternativa e político durante o processo de formação de agendas governamentais. Autores como Mucciarani (1992) argumentam que seria mais evidente a existência de uma relação de interdependência entre tais fluxos, ou seja, mudanças em um fluxo promoveriam, ou reforçariam variações em outro.

Na visão de Sabatier (2007), a independência dos fluxos seria aplicada a alguns casos e a necessidade de confluência dos três fluxos para abertura de uma oportunidade não seria generalizável.

O próprio Kingdon (1995) também viria a considerar a possibilidade de existência de casos onde haja a inserção de uma temática em uma agenda governamental sem a confluência dos três fluxos analisados em seu Modelo, o que seria um ponto ser aprimorado em suas análises (Kingdon, 1995: 228).

Para Zahariadis (2007) a independência entre os fluxos seria vista como um pressuposto para construção do modelo e não como um fato passível de verificação empírica, contudo não haveria constrangimentos metodológicos

para incorporação da interdependência dos fluxos como um ponto de aprimoramento do Modelo de Múltiplos Fluxos (Zahariadis, 2007: 81).

Muito embora Kingdon (1995) mantenha suas análises estruturadas na lógica da existência de independência dos três fluxos, referenciada no Modelo *Garbage Can*, em alguns casos, o autor aceitaria a hipótese da existência de relações entre os fluxos anteriores à formação da janela de oportunidade originada da confluência entre os três fluxos analisados (Capella, 2006: 109).

O modelo desenvolvido por Sabatier (1999) também se orientou pelo papel das idéias e crenças em processos de formação de agendas governamentais e mudanças de políticas públicas. Para Sabatier (1999) o compartilhamento de crenças sobre um problema e suas respectivas alternativas de intervenção favoreceria a configuração de coalizões de defesa da inserção de uma determinada temática em uma agenda de governo. Este seria o cerne no *Advocacy Coalition Framework* (ACF) que será apresentado na próxima seção.

1.3 - O *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK* (ACF) DE PAUL SABATIER E JENKINS-SMITH

A idéia de atores institucionais organizados em coalizões de defesa de uma determinada perspectiva de política pública é o cerne do argumento apresentado no *Advocacy Coalition Framework* (ACF) desenvolvido entre 1987 e 1988 por Sabatier (1999), posteriormente revisado em parceria com Jenkins-Smith (1999). Este modelo destaca a complexidade do processo de inserção de novas temáticas em agendas governamentais, evidenciando a importância de idéias e crenças na interação estabelecida entre definição de agenda, formulação, implementação e reformulação de políticas públicas (Sabatier: 1999: 14).

Para Sabatier (1999), um conjunto de parâmetros relativamente estáveis (características de um problema; distribuição de recursos naturais; valores sócio-culturais e estrutura constitucional) criaria uma série de estrangimentos a inserção de novas temáticas em agendas governamentais. Eventos externos

a um determinado sistema (mudanças em condições sociais, econômicas e políticas; decisões sobre outras políticas públicas e impactos de outros subsistemas de política), por sua vez, apresentariam estímulos para geração de mudanças em uma política pública. Assim, um conjunto de parâmetros relativamente estáveis e eventos externos definem o contexto das ações desenvolvidas por atores institucionais de diferentes origens, que se agrupariam em coalizões, no interior de um subsistema de política pública. Esses atores seriam orientados pelo compartilhamento de crenças sobre uma determinada temática, na tentativa de influenciar decisões sobre uma política, tais como a definição de regras institucionais, a alocação de recursos e as indicações para cargos e funções públicas. Estas decisões, por sua vez repercutiriam tanto no interior do subsistema de política pública, impactando nas crenças e recursos disponíveis para as coalizões existentes, quanto nos eventos externos ao sistema supracitados.

Para Sabatier (1999), as coalizões presentes em um subsistema de política tenderiam a possuir interesses diferenciados: ora complementares, ora excludentes. Para o autor, estas coalizões apresentariam um elevado grau de coordenação de suas atividades na tentativa de levar adiante suas propostas de intervenção em determinada política pública.

O ACF é composto por cinco pressupostos. O primeiro enfatiza o papel desempenhado por informações técnicas relacionadas a um problema em processos políticos ou em mudanças políticas. Diversos atores institucionais envolvidos nestes processos (funcionários de agências governamentais, chefes do poder executivo, membros do legislativo, etc) buscariam orientar suas percepções sobre uma determinada política pública a partir de informações técnicas disponibilizadas sobre a natureza de um problema e suas respectivas possibilidades de intervenção. Esta consulta não seria linear, ou semelhante para todos os atores envolvidos nestes processos.

O segundo pressuposto considera a necessidade de uma década ou mais para se verificar o impacto de uma informação técnica sobre o processo político de formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas. Este prazo seria necessário para que uma política pública possa

completar um ciclo completo de formulação, implementação e reformulação, apresentando evidências mais claras sobre a inserção de uma temática em uma agenda governamental, para que se possa, então, avaliar quais fatores contribuíram para esta formação de agenda governamental.

A terceira premissa adotada por Sabatier (1999) aponta para necessidade de se analisar as diversas organizações e programas existentes simultaneamente, adotado o subsistema de política pública como unidade de análise. Estes subsistemas seriam compostos por atores diversificados ativamente preocupados e envolvidas com um problema ou questão política. Além disto, estes atores políticos buscariam influenciar regularmente a dinâmica de funcionamento de uma política pública.

A quarta premissa complementa a anterior ao considerar que a concepção de subsistema de políticas públicas não deve se limitar à noção tradicional do “triângulo de ferro” (agências administrativas, legisladores e grupos de interesse), mas incluir novas categorias de atores, que possam desempenhar um importante papel na disseminação de idéias sobre uma política pública. Estes atores estariam efetivamente envolvidos com o problema de uma política e na construção e defesa de alternativas de intervenção (Sabatier, 1999: 18).

Os subsistemas de políticas públicas seriam compostos por atores de diversos níveis governamentais, uma vez que, em muitos casos, observa-se que as inovações em políticas públicas ocorrem em níveis subnacionais para depois serem expandidas para políticas públicas de abrangência nacional (Sabatier, 1999: 14-15).

O quinto pressuposto se refere à importância do papel das idéias, articuladas em um sistema de crenças, no processo de formação de agendas governamentais. Este processo seria permeado por teorias implícitas de como alcançar determinados objetivos; estas teorias, por sua vez, teriam origem em um sistema de crenças composto por uma escala de prioridade de valores, por percepções de causalidade e sobre como operacionalizar as políticas públicas.

Desta forma, as políticas públicas representariam a sistematização destas crenças de tal forma que análises sobre as percepções sobre um problema e as alternativas de intervenção ao longo do tempo contribuiriam para o entendimento dos processos de formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas.

Os pressupostos do ACF foram reavaliados por Sabatier e Jenkins-Smith (1999), que reforçaram, como principal hipótese desta abordagem, a ideia de que o compartilhamento de crenças e percepções sobre uma temática seria um elemento agregador de atores institucionais diferenciados em uma coalização de defesa de uma determinada abordagem de política pública.

A existência de um sistema de crenças relativamente estável repercutiria na definição das relações de competição ou cooperação estabelecidas entre coalizões presentes em um subsistema de política pública. Esta estabilidade tenderia a vigorar por um período de uma década ou mais (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999: 123).

Desta forma, cada coalizão integrante de um subsistema de políticas públicas se orientaria por um sistema de crenças, que estaria organizado em uma estrutura hierárquica tripartite composta por *deep core* (núcleo profundo de crenças), *policy core beliefs* (crenças sobre uma política) e aspectos secundários.

O “Núcleo Profundo de Crenças” seria composto por valores ontológicos e normativos, tais como a avaliação relativa da liberdade individual e igualdade social estabelecida em algumas políticas públicas. O “Núcleo Profundo de Crenças” não representaria o centro de uma política, funcionando apenas como um elemento agregador de atores em uma arena política determinada.

As mudanças no interior do “Núcleo Profundo de Crenças” enfrentariam um maior grau de resistência, uma vez que os atores institucionais depositariam neste nível suas crenças mais arraigadas e estabelecidas. As mudanças que ocorressem neste nível, em muitos casos, se assemelhariam a “conversões religiosas” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999: 131).

As “Crenças Sobre Uma Política” representariam um segundo nível do sistema de crenças composto por uma escala de valores prioritários de uma política pública, tais como a importância atribuída a questões econômicas ou ambientais em um determinado contexto político. Atores institucionais que compartilham as mesmas “Crenças Sobre Uma Política” tenderiam a se engajar em atividades de forma coordenada. Em muitos casos, motivados pelo temor de que coalizões opostas se organizem e imponham a hegemonia de uma dada concepção sobre um problema e suas respectivas alternativas de intervenção (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999: 139-140).

Por fim, os “Aspectos Secundários” de um sistema de crenças seriam reflexos das ideias cultivadas no “Núcleo de Crenças” e nas “Crenças De Uma Política” explicitadas em propostas de regulamentação, alocação de recursos, desenhos institucionais, etc. Se comparado aos níveis anteriores, as mudanças dos “Aspectos Secundários” seriam relativamente mais fáceis, sendo este um nível mais tangível e maleável.

Em uma dada coalizão, a existência de consenso sobre as “Crenças De Uma Política” não pressupõe um alinhamento quanto a “Aspectos Secundários”, podendo estes ser um ponto de disputa no interior da própria coalizão.

O ACF assume como pressuposto que o compartilhamento de um sistema de crenças por atores institucionais diferenciados no interior de uma coalizão aumentaria a probabilidade de sucesso de ações coletivas, superando custos de transação da formação de um entendimento comum sobre uma questão política.

Contudo, muito embora o ACF assuma que os atores institucionais envolvidos no processo de elaboração de políticas públicas são instrumentalmente racionais, ou seja, buscam informações e outros recursos para alcançar seus objetivos, este Modelo não ignora que o processo de estabelecimento destes objetivos é complexo e que a habilidade destes indivíduos de perceber o mundo e processar informações é um fenômeno influenciado por vieses e constrangimentos cognitivos (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999: 130).

A ideia de complexidade está presente no interior das coalizões, formadas por atores institucionais diferenciados, e no subsistema de política pública, composto por diversas coalizões ora compartilhando crenças e interesses, ora competindo entre si.

Em alguns casos, o subsistema de políticas públicas pode ainda ser integrado por agências internacionais, o que demonstra a diversidade de organizações encontradas nesta arena. Assim, há que se verificar com especial atenção os critérios de definição dos limites de um subsistema de política pública, considerando-se a autonomia legal das instituições, a dinâmica de funcionamento de cada organização e as interações estabelecidas entre elas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999:136).

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) sinalizam para certa superficialidade da definição do conceito de subsistema de políticas públicas apresentada na versão inicial do ACF. Para os autores, o entendimento de que a simples interação de um grupo de atores institucionais, com alguma regularidade em um determinado momento político, seria insuficiente. Desta forma, este conceito deve ser aprimorado distinguindo subsistemas nascentes (em processo de formação) de subsistemas maduros (existentes por uma década ou mais). Um subsistema de política pública maduro se caracterizaria pela presença de comunidades técnicas semi-autônomas, com divisão de especialidades em uma determinada temática. Estas comunidades técnicas, ou coalizões, apresentariam capilaridade em diversos níveis de governo (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999:136).

Assim, o compartilhamento de crenças entre atores institucionais diferenciados no interior de uma coalizão e as relações estabelecidas entre estas coalizões no intuito de influenciar os processos de formação de agendas governamentais seriam importantes elementos analíticos apresentados pelos estudos de Sabatier e Jenkins Smith (1999). Estes atores institucionais se engajariam em um grau de organização não trivial ao longo do tempo no intuito de influenciar a dinâmica de funcionamento de uma determinada política pública.

As decisões sobre uma política pública resultariam do conflito estabelecido entre coalizões e impactariam os recursos disponíveis para a implementação de determinada orientação de política pública. As coalizões contribuiriam para o desenvolvimento de constrangimentos e/ou estímulos presentes em subsistema de política pública (Sabatier, 1999: 18).

Neste contexto, um importante ator considerado por Sabatier (1999) são os *policy brokers*, que desempenhariam um papel primordial no interior de um subsistema de política pública, contribuindo para manutenção do conflito político entre coalizões em níveis aceitáveis e para o alcance de soluções consensuais. Esta função seria desempenhada por políticos eleitos, em alguns casos por funcionários públicos de alto escalão de governo ou por membros do judiciário. Os *Policy Brokers* não se comportariam exclusivamente como atores imparciais e, em alguns casos, seriam também membros de coalizões (Sabatier, 1999: 27).

Conforme dito anteriormente, cada coalizão, alicerçada em seu respectivo sistema de crenças, busca desenvolver estratégias para influenciar a dinâmica de funcionamento de uma política através da redefinição de regras, orçamento ou percepção sobre informações.

Este processo dinâmico de redefinição de estratégias revela mais um importante aspecto do ACF: a ideia de políticas orientadas por aprendizado. Neste ponto, Sabatier (1999) se inspira nas análises desenvolvidas por Hecló (1974) sobre a política de Bem Estar Social na Grã-Bretanha e Suécia para ressaltar a importância da interação entre especialistas de uma política pública, como forma de estimular um aprendizado gradual sobre aspectos de um problema ao longo do tempo. Assim, as inovações em políticas públicas seriam fruto não apenas de mudanças sociais, econômicas e políticas, mas também da interação de pessoas em uma comunidade política (Sabatier, 1999: 15).

O processo de aprendizado recebe um destaque especial nas análises desenvolvidas por Sabatier (1999) e envolve mecanismos de *feedback* internos ao subsistema de política pública, onde membros de várias coalizões buscariam um melhor entendimento da realidade para aprimorar seus objetivos políticos (Sabatier, 1999: 19).

Este processo favoreceria o acúmulo de conhecimento sobre características de um problema e fatores que o afetam, promovendo a avaliação das alternativas adotadas por uma política, até então, percebidas como mais adequadas para um dado problema e impactando na realização de mudanças em determinadas políticas públicas.

Contudo, há que se observar também a importância de parâmetros relativamente estáveis e de elementos externos aos subsistemas de políticas na definição de estrangimentos e recursos, que influenciaram a forma com que atores institucionais, agrupados em coalizões no interior de um subsistema de política, buscariam influenciar decisões sobre uma política pública.

Desta forma, o ACF evidencia a importância da adoção de subsistema de políticas públicas como unidade de análise no intuito não apenas de contemplar os atores institucionais ali presentes, mas de se identificar interações estabelecidas entre eles com o propósito de influenciar o processo de formação de agendas governamentais e adoção de um formato de políticas públicas. Este modelo reforça a importância de idéias e crenças no processo de agregação de atores institucionais em coalizões orientadas pela defesa de uma determinada temática em uma agenda governamental.

1.4- SÍNTESE E PRINCIPAIS ARGUMENTOS

Os argumentos desenvolvidos por Baumgartner e Jones (1999), Kingdon (1995) e Sabatier (1999) compartilham algumas percepções sobre os processos de formação de agendas governamentais. Dentre elas, pode-se destacar a compreensão da complexidade destes processos, assim como a importância atribuída às imagens, idéias e crenças para inserção de uma nova temática em uma agenda de governo.

Muito embora a idéia de complexidade possa parecer ampla, os modelos analisados se valem deste conceito para caracterizar a ausência de um seqüenciamento lógico e linear entre as etapas integrantes dos processos políticos de formação de agendas governamentais. Estes processos seriam

caracterizados pela interdependência assimétrica entre os atores institucionais envolvidos e pela imprevisibilidade de seus resultados.

Nos três modelos analisados as imagens, ideias e crenças sobre uma política se apresentaram como fio condutor dos diversos atores envolvidos nos processos de inserção de uma nova temática em agenda governamental.

Baumgartner e Jones (1999) evidenciam a importância de consolidação de uma imagem de política pública para o estabelecimento de um “monopólio de política” no interior de um sistema político. O estabelecimento destes “monopólios de política” contribuiria para consolidação de períodos de estabilidade das temáticas consideradas em uma agenda governamental, assim como a ruptura destes monopólios caracterizaria o período de mudança e seria viabilizada mediante a formação de uma nova “imagem de política pública”.

Kingdon (1995) também se orienta pela relevância do papel das ideias nos processos de formação de agendas governamentais. Para o autor, três grandes fluxos que se comportariam como arenas de debates independentes relacionadas às percepções de um problema, à identificação de alternativas e aos processos políticos partidários propriamente ditos. Diversos atores se articulariam em diferentes grupos no interior de cada um destes fluxos na tentativa de influenciar o processo de formação de agendas governamentais, que ocorreria através da confluência destes três fluxos.

Para Sabatier (1999), atores institucionais diversos se agrupariam ao compartilhar crenças sobre um determinado problema e suas possibilidades de intervenção. Políticas públicas seriam representadas por sistemas de sistema de crenças, que, por sua vez, funcionariam como um elemento agregador de atores pertencentes a instituições de diversos níveis de governo, ou até mesmo vinculados a agências internacionais.

E possível perceber uma relação de complementaridade entre estes três modelos, uma vez que grandes períodos de estabilidade apresentados por Baumgartner e Jones (1999) seriam pontuados por mudanças através da consolidação de uma nova imagem de política.

Esta nova imagem seria consolidada através da confluência dos três fluxos apresentados por Kingdon (1995), ou seja, a convergência de percepções de um problema, identificação de alternativas e legitimação política de escolha e decisões contribuiriam para sistematização de uma nova imagem de política viabilizando a inserção de uma nova temática em uma agenda de governo.

Diversos atores desempenhariam diferentes papéis em cada um destes fluxos ou processo de consolidação de uma nova imagem de política. Neste ponto, as análises desenvolvidas por Sabatier (1993) evidenciam a importância da existência de um sistema de crenças capaz de articular atores institucionais diferenciados em coalizões de defesa da inserção de uma determinada ideia ou imagem de política em uma agenda governamental.

A partir dos argumentos sintetizados desses três Modelos, o objetivo deste trabalho é perceber de que forma a consolidação de uma nova imagem de política de segurança contribuiu para inserção desta temática em agendas de governos municipais, rompendo com um “monopólio de política”, que, supostamente, mantinham atores municipais em papéis secundários, ou inexistentes, no contexto das políticas de segurança no Brasil.

Pretende-se, ainda, analisar de que forma a introdução de uma nova temática em agendas de governos municipais pode ser compreendida a partir da convergência sobre fluxos de problema, alternativa e político. Isto é, de que forma o aumento dos indicadores de criminalidade e violência observados nos centros urbanos brasileiros, com especial destaque a partir da segunda metade da década de 90 (fluxo do problema), a disseminação de experiências internacionais e teorias que evidenciam a importância do envolvimento de governos municipais no desenvolvimento de políticas de segurança (fluxo de alternativas) e a pressão política direcionada aos executivos municipais para que desenvolvam políticas de segurança (fluxo político) contribuíram para que uma janela de oportunidade fosse criada, favorecendo a inserção da temática de segurança em agendas governamentais municipais.

Trata-se de considerar em que medida, esta nova imagem de política de segurança integra um sistema de crenças capaz de articular atores vinculados

a governos federal, estadual e municipal, além de membros de agências internacionais na defesa de adoção de um determinado enquadramento de política de segurança por governos municipais, o que permitiria identificar a existência de um subsistema de política pública.

Por fim, pretende-se analisar impactos de parâmetros relativamente estáveis e de aspectos externos ao subsistema de política, que tenham contribuído para o desenvolvimento de estímulos ou constrangimentos para a inserção de temáticas de segurança em agendas de governos municipais.

O próximo capítulo busca fornecer elementos para esta análise através da apresentação da trajetória das políticas de segurança no Brasil. A intenção é perceber de que forma as imagens das políticas de segurança no repercutiram na distribuição de atribuições e recursos institucionais entre os entes federados, impactando no formato das agendas governamentais, especialmente no que se refere aos municípios.

2 – TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL: IMAGENS DE POLÍTICA, SISTEMA DE CRENÇAS E DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES

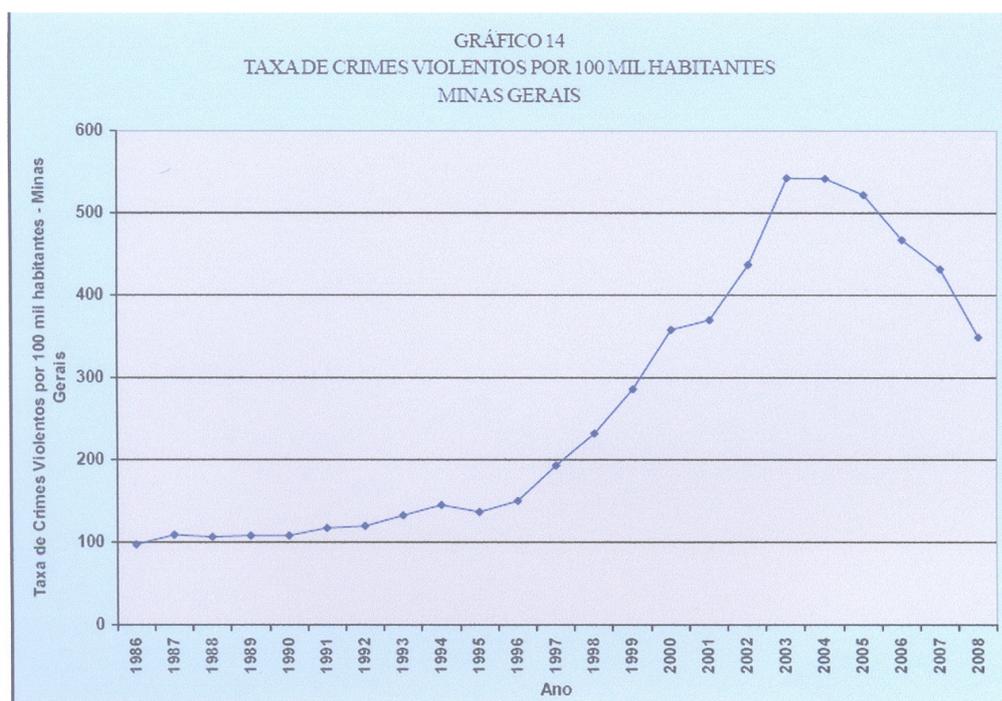
A trajetória das políticas de segurança no Brasil é permeada por diferentes percepções sobre alternativas de intervenção sobre o problema da insegurança, repercutindo em diferentes distribuições de responsabilidades entre atores institucionais envolvidos nestas políticas. Três grandes imagens de política de segurança podem ser identificadas ao longo da história recente destas políticas públicas no Brasil: Segurança Interna, Segurança Pública e Segurança Pública com Cidadania (Freire, 2009: 102).

A Política de Segurança Interna vigente durante o regime militar, instaurado a partir do Golpe de 1964, atribuía às forças armadas a responsabilidade pela concepção e desenvolvimento de ações repressivas, em parceria com as forças policiais estaduais, com o propósito de combater “inimigos internos” supostamente ameaçadores ao Estado e à ordem pública.

O fim do Regime Militar e o restabelecimento da ordem democrática no Brasil têm como marco a Constituição Federal de 1988. Este período marca também o estabelecimento de uma nova perspectiva de segurança, orientada pela imagem de política de Segurança Pública. Neste novo contexto, destacam-se instituições policiais estaduais, que assumem um papel central na concepção e implementação de ações de combate e controle de problemas relacionados à criminalidade e violência.

Muito embora a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144 parágrafo 8, reserve aos municípios a prerrogativa de constituir guardas municipais como alternativa de participação em políticas de segurança, o envolvimento do poder público municipal nos anos que se seguiram a promulgação da nova constituição foi tímido. Na prática, as ações desenvolvidas pelos governos estaduais condensaram de forma mais explícita as alternativas de enfrentamento e controle da criminalidade e violência no contexto das políticas de Segurança Pública.

Contudo, as concepções sobre problemas de criminalidade e violência e alternativas de intervenção, assim como a distribuição de responsabilidades entre os atores institucionais envolvidos nas políticas de Segurança Pública começam a ser questionados, especialmente a partir do crescimento dos indicadores de criminalidade, verificado a partir da segunda metade da década de 90, conforme exemplificado no gráfico abaixo relativo ao estado de Minas Gerais.



Taxa de Crimes Violentos por 100 Mil Habitantes em Minas Gerais de 1986-2008

Fonte: Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais, 2008. Fundação João Pinheiro.

Ao crescimento dos indicadores de criminalidade, soma-se a disseminação de percepções mais elaboradas sobre as causas do problema da insegurança, configurando um ambiente favorável para uma reavaliação sobre a efetividade das alternativas desenvolvidas no contexto das políticas de Segurança Pública, centradas no desenvolvimento de ações repressivas atribuídas às forças policiais estaduais.

A reorientação das crenças e percepções sobre causas e alternativas de intervenção sobre os problemas de criminalidade e violência começam a ser sistematizadas em uma nova imagem de política de Segurança Pública com Cidadania ou Segurança Cidadã.

A imagem de política de Segurança Pública com Cidadania traria novos aspectos para o debate, como a percepção dos problemas de criminalidade e violência como fenômenos territorializados e a importância de envolvimento de atores locais na execução de ações, especialmente preventivas.

A reconfiguração das percepções e crenças sobre problema e alternativas de intervenção sistematizada na imagem de política de Segurança Pública com Cidadania criaria um ambiente político favorável para a consolidação de uma participação mais expressiva de novos atores institucionais em políticas de segurança, dentre eles os governos municipais.

A intenção deste capítulo é perceber em que medida esta nova imagem de política teria contribuído para inserção de temáticas de segurança em agendas de governos municipais e para reorientação de papéis e atribuições assumidos por outros atores institucionais, com destaque para União, governo estadual e agências internacionais.

Para isto, este capítulo será composto por um breve histórico das políticas de segurança no Brasil e por uma leitura sobre os paradigmas de políticas de segurança observados a partir do Regime Militar de 1964, no intuito de perceber os impactos destas imagens de política na distribuição de atribuições entre atores institucionais e no processo de inserção de temáticas de segurança na agenda de governos municipais.

2.1 – SEGURANÇA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA: TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E A CENTRALIDADE DE AÇÕES MILITARIZADAS E REPRESSIVAS

A existência de “inimigos internos” ameaçadores do Estado e da ordem social é um dos aspectos do problema percebido no contexto de concepção

das ações da Política de Segurança Nacional. A ideia de “inimigo interno” tem origem no conceito de “inimigo externo” utilizado no combate ao comunismo, considerando como suspeito qualquer cidadão que ameaçasse a “vontade ou interesse nacional”. Em ambos os casos, a Segurança Nacional justificaria a atuação repressiva do Estado, especialmente da União, valendo-se de alternativas como supressão de direitos constitucionais, o estabelecimento de mecanismos de censura, uso irrestrito de força, desrespeito aos direitos humanos, etc (Freire, 2009:103- 104).

A Constituição Federal de 1967, promulgada pelo Regime Militar, tornou explícita a conexão estabelecida entre defesa nacional e defesa do Estado. Além de reservar papel de destaque às forças armadas na formulação e implementação da política de Segurança Nacional como “interpretes da vontade nacional” (Freire, 2009:103).

A centralidade atribuída às forças armadas na concepção e execução da política de Segurança Nacional repercutiu na criação de um aparato institucional militarizado e repressivo composto pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) e outros órgãos voltados à gestão da informação e inteligência como o Destacamento de Operações e Informações de Defesa Interna (DOI-Codi).

Desta forma, a centralidade assumida por instituições e ações militarizadas e repressivas pode ser entendida como uma espécie de “monopólio de política pública”, uma vez que estes atores institucionais concentravam atribuições de concepção e execução das estratégias integrantes na política de Segurança Nacional.

A participação de outros atores assumia, assim, um caráter secundário ou inexistente, à medida que a União e suas forças armadas eram percebidas, pelos atores vinculados aos governos, como principais atores no contexto da política de Segurança Nacional.

Essa configuração de papéis seria modificada com o restabelecimento da ordem democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988, instituindo o paradigma de Segurança Pública como uma nova imagem de

política. Observa-se neste período uma redistribuição de atribuições entre atores institucionais atuantes no período anterior e a possibilidade de inserção de novos atores, como os governos municipais.

Os governos estaduais adquiriram papel de destaque neste novo contexto, assumindo atribuições de concepção e execução de grande parte das ações integrantes das políticas de Segurança Pública, especialmente através de suas forças policiais.

Assim, os governos estaduais, que atuavam como executores de diretrizes nacionais, assumem um importante papel de concepção no contexto inicial das políticas de Segurança Pública. Entretanto, o exercício desta nova atribuição permaneceu referenciado na adoção de alternativas repressivas e militarizadas como forma de enfrentamento e controle dos fenômenos de criminalidade e violência.

Para Adorno (1999), os processos de centralização do controle e militarização das políticas de segurança, potencializados durante a ditadura militar no Brasil, produziram conseqüências institucionais através da disseminação da ideia de controle da criminalidade como uma questão de Segurança Interna, prejudicando a distinção entre controle civil da ordem pública e a garantia da segurança nacional.

Segundo o mesmo autor, esta percepção fortaleceu o argumento de que o controle da criminalidade é uma questão relacionada às instituições policiais. A consolidação das políticas de Segurança Pública em torno deste argumento teria atribuído um papel menos definido a outros atores institucionais como Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional, além de impor aos governos estaduais, recém-eleitos após a Ditadura Militar, um “delicadíssimo problema político, até hoje mal equacionado: o de reenquadrar suas polícias militares e reconquistar o controle civil sobre a segurança pública” (Adorno, 1999: 133).

Assim, muito embora a imagem de Política de Segurança Pública tenha contribuído para uma reorientação de atribuições assumidas por determinados atores institucionais, ela não teria favorecido a ruptura efetiva de um

“monopólio de política pública”, no sentido de alterar a concepção embasada em alternativas militarizadas e repressivas como forma de enfrentamento tanto de problemas de preservação do “interesse nacional” e da ordem pública, quanto do enfrentamento e controle dos fenômenos de criminalidade e violência.

Neste contexto, as polícias estaduais, que já exerciam um papel de destaque na execução de ações integrantes da Política de Segurança Interna, assumiram um papel central na formulação e execução de ações de Políticas de Segurança Pública, orientando-se pela adoção de alternativas militarizadas e repressivas como forma de intervenção no problema da insegurança.

Contudo, destaca-se a importância do texto constitucional de 1988 para a distinção entre políticas de Segurança Pública e Segurança Nacional em um contexto de retomada da ordem democrática.

a perspectiva de Segurança Pública, ao suceder um paradigma no qual as forças armadas detinham a primazia da preservação da ordem, preocupa-se em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do exército. Essa separação de papéis transcrita no texto Constitucional é importante, pois destaca a distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional: a primeira voltada para manifestação da violência no âmbito interno do país e segunda refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território (Freire, 2009: 104).

Desta forma, a diferenciação das atribuições assumidas por polícias estaduais e forças armadas é uma definição relevante advinda do estabelecimento do novo paradigma de Segurança Pública.

Além disto, o paradigma de Segurança Pública como uma nova imagem de política, incorporada no texto constitucional de 1988, abriu espaço para o envolvimento de novos atores institucionais. O artigo 144 explicita a percepção das Políticas de Segurança Pública como um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 é precisa ao definir os deveres do Estado e lacônica ao especificar as “responsabilidades de todos”. Ou seja, explicita funções de órgãos como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis Estaduais, Polícias Militares Estaduais e Corpo de Bombeiros Militares Estaduais, contudo permanece pouco preciso com relação à definição das formas de participação e atribuições de outros atores como os governos municipais e membros da sociedade civil organizada.

Se de um lado os governos estaduais assumiam um papel central no contexto da Política de Segurança Pública, de outro se destaca certa dificuldade inicial de definição do papel a ser assumido por governos municipais. Ainda que o texto constitucional de 1988 reservasse a possibilidade de atuação dos municípios, mediante a formação de guardas municipais, os primeiros anos da década de 90 foram caracterizados pela indefinição sobre as formas efetivas desta participação.

A centralidade atribuída às ações policiais, a indefinição quanto às formas de participação dos governos municipais e as limitações de recursos verificada na maioria dos municípios são alguns dos fatores que contribuíram para uma baixa participação da maior destes entes federados em Políticas de Segurança Pública (Guindani, 2004; Soares, 2005; Mesquita Neto, 2006; Ricardo e Caruso, 2007)

Todavia, esse conjunto de crenças que alicerçava as percepções sobre o problema da insegurança e as alternativas de intervenção expressas na imagem de política de Segurança Pública, começa a ser questionada, com especial destaque a partir do crescimento exponencial dos indicadores de criminalidade e violência verificados a partir da segunda metade da década de 90. Observa-se neste período a disseminação de alternativas que apresentam uma maior clareza quanto às formas de participação de governos municipais em políticas de segurança.

Uma nova leitura sobre os problemas de criminalidade e violência e a disseminação de experiências de participação de governos municipais em políticas de segurança, influenciaram governos latino-americanos no

desenvolvimento de uma nova imagem de política, que seria conhecida como Segurança Pública com Cidadania (Freire, 2009: 105).

2.2 – A IMAGEM DE POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA E AGENDAS DE GOVERNOS MUNICIPAIS

O aumento exponencial dos indicadores de criminalidade, a partir da segunda metade da década de 90, e a generalização da sensação coletiva de insegurança nos principais centros urbanos brasileiros colocaram temáticas relacionadas às políticas de segurança como uma das questões consideradas por atores vinculados a governos municipais. Para Guindani (2004), a disseminação de experiências internacionais em que os municípios também desempenharam um importante papel no controle da criminalidade e violência, fomentou a inserção de temáticas de Segurança no foco de atenção dos gestores municipais.

Ricardo e Caruso (2007), ao desenvolver análise sobre relação estabelecida entre os municípios e temáticas de segurança, apontam que a exclusividade dos governos estaduais na formulação e execução de políticas de Segurança Pública foi questionada, ganhando força entre gestores de políticas públicas, pesquisadores, organizações do terceiro setor, instituições policiais, guardas municipais e financiadores nacionais e internacionais a crença de que os municípios devem participar da gestão local de questões relacionadas à violência e criminalidade (Ricardo e Caruso, 2007: 103).

A percepção da insegurança como um problema complexo somada ao aumento do registro da incidência destes fenômenos também contribuíram para que a centralidade assumida pelas polícias estaduais na condução de Políticas de Segurança Pública fosse reconsiderada. Para Mesquita Neto (2006), criminalidade, violência e insegurança seriam problemas de múltiplas causas: psicológica, econômica, social, cultural e política. A complexidade das causas destes fenômenos implicariam uma menor tendência de êxito de ações alicerçadas apenas em atividades repressivas, implementadas mediante

mecanismos de controle social, políticas criminais e penitenciárias (Mesquita Neto, 2006: 18).

A percepção dos fenômenos de criminalidade e violência como problemas multicausais evidenciou supostas fragilidades de alternativas centralizadas em um único ator.

Os poderes necessários para construção de alternativas a questão da segurança não se encontram monopolizados em um único ator. Diferentes instituições sociais e atores políticos, públicos e privados, possuem parcelas deste poder e a vontade destes atores e instituições é importante para o êxito das políticas (Escobar, Muniz, Sanviero, Sain e Zacchi , 2005:17).

Políticas de Segurança Pública com Cidadania seriam articuladas em torno da percepção de que a criminalidade e violência são fenômenos multicausais e territorializados, o que pressupõe como alternativas a promoção de um combinado de ações de natureza repressiva e preventiva, desenvolvidas por diversos atores institucionais, com focos de intervenção em territórios diagnosticados como possuidores de altos índices de criminalidade e violência.

Diversas agências internacionais contribuíram para o desenvolvimento e disseminação da ideia de Segurança Pública com Cidadania na América Latina. No início dos anos noventa, a atuação de grande parte destas agências era orientada por uma agenda de promoção do “Desenvolvimento Humano”, entendido, de maneira ampla, como o aumento da diversidade e das oportunidades de escolhas dos indivíduos. Esta agenda se modificou a partir de uma interlocução inicialmente estabelecida com governos da região, reorientando-se em torno da ideia de “Segurança Humana”, onde os indivíduos deveriam estar livres e seguros para o exercício de suas escolhas (Serrato, 2007: 4-5).

A ideia de “Segurança Humana” composta por segurança política, econômica, comunitária, pessoal, alimentar e ambiental contribuiu para disseminação da percepção da existência de múltiplas causas ou fatores geradores dos problemas de insegurança. Esta forma de perceber o problema

orientou a tentativa de construção de fatores de proteção, encontrados em ações repressivas e preventivas (Serrato, 2007:5).

O desenvolvimento de fatores de proteção se orientaria pela tentativa de redução da violência em relações interpessoais e sociais, ganhando força a ideia de “convivência cidadã”. A intenção era estimular a modificação de regras e padrões de comportamento percebidos como fomentadores de fatores de risco e promover o desenvolvimento de uma cultura de paz orientada pela percepção de cidadania como um aspecto a ser protegido por sociedade e Estado.

A partir do desenvolvimento destas ações, delimitou-se com maior clareza a ideia de “Segurança Cidadã” ou “Segurança Pública com Cidadania”. As políticas delineadas a partir desta concepção seriam entendidas como o conjunto de intervenções desenvolvidas por diferentes atores institucionais, com o propósito de promover a resolução pacífica de conflitos, que lesem direitos e liberdades dos indivíduos através da articulação de ações de natureza preventiva, repressiva e controle (Serrato, 2007: 5).

Para Mesquita Neto (2006) esta nova imagem de política ganhou força ao explicitar a diferença entre as políticas de segurança desenvolvidas durante os regimes autoritários e as políticas de Segurança Pública do período democrático. Logo, a opção pela idéia de Segurança Pública com Cidadania

deve-se ao fato de que, durante o período de regimes autoritários os assuntos de Segurança Pública foram confundidos com e tratados como assuntos de ‘segurança interna’ e de ‘segurança nacional’, nos dois casos, com implicação clara de associar estes assuntos apenas ou prioritariamente às forças policiais e, mais ainda às forças armadas (Mesquita Neto, 2006: 06).

Assim, a imagem Política de Segurança Pública com Cidadania rompe com a imagem de política monopolizada por ações militarizadas e de cunho repressivo, incorporando preocupações de uma efetiva consolidação do Estado Democrático de Direito, através do envolvimento instituições vinculadas ao

sistema de justiça criminal e da sociedade civil, no desenvolvimento de políticas de segurança em um contexto democrático (Mesquita Neto, 2006: 06).

Essa percepção mais ampla sobre alternativas e sobre o problema abriu espaço para inserção de novos atores, dentre eles os municípios, através do desenvolvimento de políticas sociais, econômicas e urbana, que passam a ser percebidas como parte das políticas de segurança (Guindani, 2004: 77).

Autores como Soares (2005) destacam a importância do poder público municipal na elaboração da proposta de Segurança Pública com Cidadania orientada por um diagnóstico preciso das múltiplas causas dos fenômenos de criminalidade e violência e por ações preventivas e de promoção da cidadania.

A proposta de envolvimento direto de governos municipais em atividades de caráter preventivo se deve, em parte, a limitações constitucionais, que restringem o desenvolvimento de atividades policiais repressivas ao poder executivo estadual. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, parágrafo 8, faz referência pouco precisa às atribuições municipais em políticas de segurança, reservando aos municípios, de forma pouco precisa, a prerrogativa de formação de “Guardas Municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações conforme dispuser a lei”.

Para Mesquita Neto (2006), os governos municipais estariam mais aptos para o desenvolvimento de ações de natureza preventiva, uma vez que possuiriam no máximo guardas municipais, sendo destituídos de forças policiais e sistemas de justiça, instrumentos fundamentais para o desenvolvimento de ações repressivas de segurança. Além disto, a proximidade dos governos municipais favoreceria o desenvolvimento de alternativas preventivas com intervenções voltadas às especificidades das manifestações dos fenômenos de criminalidade e violência em determinada localidade.

Entretanto, a ausência de um consenso sobre as formas de participação de governos municipais em políticas de segurança, em um contexto ainda referenciando no desenvolvimento alternativas militarizadas e repressivas, aliada à diversidade institucional dos municípios brasileiros,

favoreceu a construção de diferentes respostas, ou alternativas, de atores municipais aos problemas de insegurança em seus territórios. Alguns governos municipais optaram pela criação de uma secretaria específica para segurança municipal. Enquanto alguns municípios buscaram armar suas guardas municipais, outros desenvolveram ações multisetoriais de caráter preventivo e mantiveram suas guardas desarmadas (Guindani, 2004: 75).

Assim, uma vez que temáticas de segurança foram inseridas nas agendas governamentais de alguns municípios, observa-se a possibilidade de uma série de enquadramentos destas políticas em cada município. Alguns teriam se limitado à criação de guardas municipais, outros teriam ampliado a gama de ações de segurança desenvolvidas em âmbito local. Em ambos os casos, verifica-se a importância de imagens de política de segurança na orientação da dinâmica de funcionamento destas ações, que se aproximam de um referencial ora militarizado e repressivo, ora preventivo.

A existência de propostas e intervenções diferenciadas por parte dos municípios apresenta-se como indício de complexidade do processo de formulação de agendas governamentais, além de apresentar um cenário de dependência a trajetória, onde idéias e concepções desenvolvidas em períodos anteriores repercutiriam de forma diferenciada entre os executivos municipais.

2.3 – SÍNTESE

A análise das concepções de políticas de segurança no Brasil do período militar aos dias atuais revela um cenário de dependência de trajetória entre os paradigmas de Segurança Interna, Segurança Pública e Segurança Pública com Cidadania.

A imagem de política de Segurança Interna se estruturou sobre a centralidade das ações militarizadas como alternativas de enfrentamento de “inimigos internos”, percebidos como um problema, à medida que ameaçavam o interesse nacional previamente estabelecido. A União assumiu um papel de destaque neste período ao formular e, em certa medida, executar estratégias e ações integrantes destas políticas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 celebrou o restabelecimento da democracia e a introdução de uma nova imagem de política de segurança no Brasil. Os governos estaduais, através de suas forças policiais, assumem um papel central na formulação e execução da política de Segurança Pública. Muito embora a formulação possa ser entendida como uma nova atribuição assumida pelos executivos estaduais, há que se considerar o importante papel de execução desempenhado pelas forças policiais estaduais no contexto da Política de Segurança Interna.

Os governos estaduais e suas respectivas forças policiais ao exercer o papel de formuladores de políticas de Segurança Pública se orientavam por práticas militarizadas e repressivas. Assim, tanto no contexto das Políticas de Segurança Interna, quanto na imagem das Políticas de Segurança Pública, observa-se a centralidade de ações militarizadas e repressivas nos processos de concepção e execução destas políticas, caracterizando uma espécie de “monopólio de política pública”.

Este monopólio de política começa a ser rompido a partir da inserção de novas percepções e crenças sobre as causas dos problemas de criminalidade e violência e de novas idéias que conciliam alternativas repressivas e preventivas de controle e enfrentamento de tais fenômenos. Este mesmo contexto atribui legitimidade política para participação mais expressiva de novos atores institucionais, dentre eles os governos municipais.

Este processo reforça os argumentos apresentados por Baumgartner e Jones (1999) de que mudanças em agendas governamentais aconteceriam motivadas pela configuração de novas imagens de política. O longo período de estabilidade pontuado por um momento de mudança também corrobora argumento apresentado pelos mesmos autores.

A sistematização destas novas crenças produziria uma nova imagem de política de Segurança Pública com Cidadania. Contudo, esta nova imagem coexiste com práticas e conceitos advindos de períodos anteriores. A importância atribuída às alternativas militarizadas e repressivas continuaria presente entre os atores institucionais, seja através da centralidade ainda exercida pelas forças policiais, seja pela receptividade com que ações

desenvolvidas pelas forças armadas ainda recebem em momentos de crise ou contextos especiais, exercendo funções de polícia, como ocorrido durante os Jogos Pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro, no controle de greves policiais nos estados, etc.

Se por um lado a análise do papel das idéias é importante para compreender a inserção da temática de Segurança Pública como Cidadania em agendas municipais, de outro há que se considerar os desafios impostos pelos processos de descentralização e envolvimento dos municípios em políticas públicas antes centralizadas, no contexto do arranjo federativo brasileiro. Embora o debate sobre as formas de envolvimento de instâncias locais no desenvolvimento de políticas públicas não seria uma prerrogativa exclusiva das políticas de segurança, as particularidades das políticas de segurança, neste processo de descentralização, residem na centralidade exercida pelo governo federal na condução da política de Segurança Nacional, na transição deste protagonismo aos governos estaduais através da Constituição de 1988 e, por fim, na condução de debates e percepções mais recentes que entendem a importância de ampliação da participação dos governos municipais a partir da concepção de política de Segurança Pública com Cidadania.

Ao mesmo tempo em que a descentralização de políticas públicas pode trazer ganhos democráticos e de eficiência de gestão, este processo também apresenta uma série de desafios de consolidação de um cenário de cooperação intergovernamental.

Assim, analisar de que forma o arranjo federativo brasileiro cria mecanismos no intuito de viabilizar a cooperação intergovernamental é importante para o entendimento do envolvimento de governos locais na gestão de políticas públicas. No caso específico das políticas de segurança, esta análise contribui para o entendimento da distribuição de atribuições e responsabilidades entre os entes federados, assim como para identificação de estímulos e constrangimentos particulares a participação de governos municipais em políticas de Segurança Pública com Cidadania.

3 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E SUBSISTEMA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA: UNIÃO, ESTADO, MUNICÍPIOS E AGÊNCIAS INTERNACIONAIS

A análise da evolução das imagens relativas à política de segurança contribui para compreensão do processo de formação de agendas governamentais e distribuição de atribuições entre os diversos atores institucionais presentes neste subsistema de políticas públicas. De modo mais específico, a análise da consolidação da imagem de Política de Segurança Pública com Cidadania, favorece a compreensão da consolidação de um cenário favorável para participação de novos atores institucionais em políticas de segurança, dentre eles os municípios.

Todavia, a redistribuição de atribuições entre entes federados e o envolvimento do poder público municipal em políticas de segurança não se orientou apenas por crenças sobre o problema de criminalidade e alternativas de intervenção sistematizadas em uma nova imagem de política de Segurança Pública com Cidadania. O arranjo institucional estabelecido pela Constituição de 1988 define o marco das responsabilidades a serem assumidas por União, estados e municípios no que se refere às políticas de Segurança Pública.

Além disto, o arranjo federativo brasileiro coloca uma série de desafios para a coordenação de políticas intergovernamentais em um contexto de descentralização política e administrativa. A intenção deste capítulo é compreender como estes desafios repercutem na dinâmica de funcionamento das políticas de segurança no Brasil, orientando a distribuição de responsabilidades entre atores institucionais presentes em um subsistema de política pública.

Para isto, pretende-se realizar uma breve análise sobre os impactos do arranjo federativo brasileiro nas relações estabelecidas entre União, estados e municípios no desenvolvimento de políticas de segurança, seguida de um breve histórico das políticas de segurança desenvolvidas pela União e pelo estado de Minas Gerais neste contexto. Propõem-se ainda uma breve descrição sobre a atuação de agências internacionais neste subsistema de política pública, contribuindo para disseminação da imagem de política de

Segurança Pública com Cidadania e criação de programas e ações que favoreçam a participação de governos municipais em políticas de segurança.

3.1 – A NOVA ORDEM DEMOCRÁTICA E A VALORIZAÇÃO DE GOVERNOS MUNICIPAIS

A Constituição Federal de 1988 favoreceu uma relativa descentralização da gestão de algumas políticas públicas, refletindo o argumento segundo o qual governos municipais são percebidos como pólos de virtuosidade democrática e eficiência de gestão. Argumento este desenvolvido em oposição ao autoritarismo centralizador vivenciado durante a Ditadura Militar.

A descentralização de recursos, competências e responsabilidades para esferas subnacionais foi identificada, no discurso oposicionista, com a ampliação da democracia e com a maior eficiência governamental. Supunha-se que o fortalecimento das instituições políticas subnacionais permitiria aos cidadãos influir nas decisões de seu interesse e controlar governos locais (Almeida, 2007: 26).

A redemocratização do país marcou um novo momento do arranjo federativo brasileiro. A correlação estabelecida entre descentralização e democracia criou um campo fértil para o desenvolvimento de um discurso municipalista. A valorização dos municípios pode ser percebida pelo reconhecimento desta instância, pela primeira vez na história brasileira, como um ente federativo, constitucionalmente com o mesmo *status* jurídico dos estados e da União.

Segundo Almeida (2007), a Constituição Federal de 1988 além de incorporar aspectos democráticos e descentralizadores do ponto de vista da gestão de políticas públicas, definiu uma nova estrutura federativa no que tange às relações intergovernamentais. O novo texto constitucional favoreceu certa descentralização de recursos para estados e municípios e promoveu um

novo paradigma de responsabilidades compartilhadas pelos três níveis de governos no desenvolvimento de políticas públicas.

Entretanto, grande parte dos governos estaduais e municipais apresentou, e ainda demonstra, um elevado grau de dependência dos níveis superiores de governo no que diz respeito às questões financeiras e administrativas. Os avanços na consolidação de um arranjo mais descentralizado não foram suficientes para suprimir as restrições enfrentadas por governos municipais. As desigualdades de condições econômicas e administrativas seriam evidenciadas pela baixa capacidade de “sobrevivência” com recursos próprios de grande parte dos municípios brasileiros.

Para Abrucio (2005), a desigualdade de condições econômicas e administrativas e o “municipalismo autárquico” seriam alguns dos obstáculos enfrentados pelas administrações municipais. A concepção do “municipalismo autárquico”, que supões que o poder público local seria capaz de solucionar as demandas que lhe são apresentadas sem o auxílio de outros entes federados, teria contribuído para uma visão distorcida sobre as possibilidades de descentralização das políticas públicas. O excessivo foco nas ações desenvolvidas pelas prefeituras fomentaria uma visão míope em relação a problemas que não respeitam fronteiras municipais, como por exemplo, os fenômenos de criminalidade e violência.

A ausência de incentivos efetivos para que os municípios cooperem entre si e as dificuldades de coordenação entre entes federados dificultam o desenvolvimento de determinadas políticas públicas.

Ao invés de uma visão cooperativa, predomina um jogo em que os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes (...). Nesse aspecto, a questão da coordenação federativa é chave (Abrucio, 2005: 48-49).

Se de um lado o fortalecimento de governos subnacionais era um aspecto do discurso que correlacionava descentralização e democratização, de

outro, elementos como instrumentos de gestão nacional e coordenação federativa ficaram em segundo plano na construção do novo arranjo federativo brasileiro (Abrucio, 2005:46).

A divisão de competências entre os entes federados não ocorre de forma precisa em grande parte das políticas públicas. Em alguns casos, verifica-se a concorrência entre competências da União, estados e municípios (Neves, Junqueira e Vecchia, 2006).

Do ponto de vista programático, a Constituição Federal de 1988 era descentralizadora em temas fiscais e sociais, da mesma forma que era descentralizadora a retórica das forças políticas que assumiram a tarefa de construção democrática. Entretanto, o resultado do processo de mudança do estado federativo no Brasil foi uma estrutura muito mais complexa e menos descentralizada do que imaginaram os constituintes e os partidos e grupos aos quais se filiavam (Almeida, 2007:27).

Os parâmetros teóricos do federalismo cooperativo e descentralizado coexistiram com a prática do estabelecimento de legislações complementares que definem, em cada caso, as atribuições e responsabilidades de cada nível de governo.

A União desempenhou um importante papel na definição dos termos de cooperação entre as esferas de governo, reservando para si funções de coordenação e formulação de políticas públicas e mantendo certa centralidade.

A vinculação de gastos a políticas sociais específicas e as maneiras determinadas de implementá-las foi uma das formas pelas quais foi resguardada a centralidade do governo federal (...). As mudanças promovidas no terreno das políticas sociais, nos últimos vinte anos, atribuíram ao governo federal uma posição predominante, no marco do modelo federativo, no qual as relações intergovernamentais tornaram-se crescentemente complexas (Almeida, 2007: 29)

Contudo, apesar do esforço da União em exercer certa coordenação na formulação de determinadas políticas públicas, há que se considerar a dificuldade de se obter uma efetiva integração e cooperação intergovernamental.

Para Abrucio (2005), para além da pertinência da análise sobre os embates entre governo federal e entes subnacionais, por meio de suas estruturas de poder e elites políticas, é pertinente agregar outro vetor analítico. Trata-se da análise do problema da coordenação intergovernamental, ou seja, das possibilidades de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. A soberania compartilhada, proposta em um modelo federativo, “só pode ser mantida ao longo do tempo caso estabeleça-se uma relação de equilíbrio entre autonomia dos pactuantes e sua interdependência” (Abrucio, 2005:43).

O dilema posto pelo desafio da interdependência e cooperação entre entes federados seria sintetizado por Pierson da seguinte forma: “No federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são de modo freqüente, modestamente coordenadas” (Pierson, 1995 *apud* Abrucio, 2005: 44).

A coordenação entre níveis de governo é posto aqui como um desafio emblemático à gestão de políticas públicas em um contexto federativo. Para Abrucio (2005), a coordenação federativa poderia ser alcançada mediante regras legais que criem obrigações para que os atores envolvidos compartilhem decisões e tarefas. A existência de leis contribuiria para definição de competências no terreno das políticas públicas.

Destaca-se a capacidade do governo federal em exercer um papel de coordenador/ indutor, devido a dificuldades financeiras e administrativas enfrentadas por governos subnacionais. A União teria ainda a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, incentivando a atuação conjunta e articulada entre níveis de governo no terreno das políticas públicas. Contudo, esta atuação do governo federal não poderia ferir princípios como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais e os controles mútuos.

Duas abordagens se destacam nas análises sobre dificuldades de coordenação entre entes federados: a primeira aponta o desenvolvimento de arranjos de cooperação entre entes federados de um mesmo nível, firmando mecanismos de barganha diretos entre si e favorecendo a articulação dos meios necessários para o alcance de fins compartilhados; a segunda abordagem, de maneira oposta, defende a indução vertical das escolhas de entes subnacionais, mediante mecanismos de incentivo desenvolvidos na esfera federal (Machado, 2008: 433).

Para Machado (2008),

De um lado o ponto de convergência é encontrado a partir das barganhas horizontais entre entes governamentais locais na realização de um empreendimento comum, do qual se espera que todos se beneficiem; de outro, é induzido verticalmente pelo ente federal na direção de suas escolhas prévias, presumidamente ótimas do ponto de vista nacional. Em um, a coordenação federativa é construída a partir da periferia; no outro, a partir do centro. É inevitável constatar que estamos diante de mais um tema recorrente da ciência política: a dicotomia entre centralização e descentralização (Machado, 2008:435).

Diante desta dicotomia, encontrar a dosagem ideal entre centralização e descentralização, nas relações entre entes federados, apresenta-se de forma tão desafiadora quanto realizar a simples escolha por uma destas alternativas. É importante destacar ainda que estas abordagens não são necessariamente excludentes, de modo que a escolha pela descentralização supõe readequação, e não exclusão, de um aparato centralizado e vice-versa. Destacando-se a importância de um equilíbrio entre ambas abordagens no desenho de um modelo de coordenação de ações entre entes de uma federação.

Assim, a cooperação entre entes federados no desenvolvimento de políticas públicas seria potencializada mediante mecanismos de incentivo, como a presença de mediador central responsável por estabelecer e monitorar

regras. Este papel de mediador tende a ser assumida pelo governo federal, que, muitas vezes, não disporia da neutralidade necessária para o desempenho desta atribuição, implicando em uma limitação dos mecanismos de incentivo e cooperação.

O federalismo brasileiro encontraria, assim, uma série de dificuldades tanto no estabelecimento de um cenário cooperação intergovernamental, quanto no desenvolvimento de um contexto de coordenação por parte do poder central.

Segundo Arretche (2004),

Os constituintes de 1988 optaram pelo formato de competências concorrentes para a maior parte de políticas sociais brasileiras (...). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas (...). Esta distribuição de competências e propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais (Arretche, 2004: 22).

Este contexto repercutiu no formato de política de Segurança Pública adotado no Brasil. Se em um momento inicial havia a hegemonia da interpretação da ideia de Segurança Pública como uma competência centrada nos executivos estaduais, especialmente em suas respectivas forças policiais, é possível perceber uma reavaliação deste conceito, a partir da difusão da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania.

O papel atribuído aos governos municipais de criar e desenvolver, de forma ainda pouco precisa, guardas municipais, começa a ser expandido, com

envolvimento do nível local em políticas de segurança, especialmente em ações de caráter preventivo.

A percepção sobre o envolvimento dos municípios não pressupõe a exclusão da participação dos estados ou governo federal, pelo contrário admite certa forma de cooperação entre estas ações, reforçando a necessidade de coordenação destas ações, atribuição esta que poderia ser assumida por um mediador central.

Além disso, se de um lado a participação dos executivos estaduais possui certa rotina referenciada nas ações policiais, de outro as formas de participação da União e, especialmente, dos municípios, não são ainda tão precisas ou consensuais. Com relação à União se observa um movimento de reavaliação de suas atribuições constitucionais e desenvolvimento de estratégias de intervenção, com início no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso; em relação aos municípios, observa-se o desenvolvimento de estratégias diversas que variam quanto ao grau e forma de envolvimento dos governos municipais.

União e estados, em muitos casos, dispõem de uma série de recursos institucionais capazes de constranger ou estimular a participação de governos municipais em políticas de Segurança Pública com Cidadania, principalmente através da disponibilização de metodologias e recursos para execução de ações em âmbito local.

Contudo, Arretche (2004) aponta algumas dificuldades encontradas no processo em que o governo federal tenta induzir agendas governamentais municipais, “uma vez que estes detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais (...). Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social” (Arretche, 2004:19- 20).

As reflexões desenvolvidas por Arretche (2004) revelam a importância de se observar em que medida a União e os estados são capazes de influenciar o processo de inserção de uma determinada temática em uma

agenda governamental municipal, em um contexto de autonomia dos entes federados.

As próximas seções buscam analisar estas questões através de um breve histórico das relações intergovernamentais desenvolvidas em torno das políticas de segurança após a promulgação da Constituição Federal de 1988, assumindo como referência as ações desenvolvidas por União e governo do estado de Minas Gerais. Pretende-se, ainda, contemplar uma breve descrição da atuação de agências internacionais, com o intuito de se perceber o papel destes atores institucional na disseminação da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania.

3.2 – UNIÃO: PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL A PARTIR DOS NOVOS PARADIGMAS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA

A participação pouco expressiva do governo federal nos primeiros anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988 contrasta com a centralidade assumida pelos governos estaduais neste novo contexto. As polícias estaduais assumiram um papel de destaque tanto na formulação, quanto na execução no contexto do paradigma de Segurança Pública. Todavia, esta atuação não é decorrente de uma decisão exclusivamente estadual, uma vez que a definição das responsabilidades entre os atores institucionais envolvidos é disciplinada pela Constituição Federal. Além disso, a atividade das polícias estaduais se orientam pelo direito penal e processo penal, legislações de competência exclusiva da União (Costa e Grossi, 2007: 07).

Assim, em um primeiro momento, a participação da União em questões relativas às políticas de Segurança Pública após a Constituição Federal de 1988 era indireta, com maior destaque para o estabelecimento das normas e dinâmicas de funcionamento destas políticas.

Soares (2007) destaca a importância do primeiro Governo FHC (1995-1998) na ruptura deste silêncio, através da consolidação de princípios democráticos e da modernização das políticas de Segurança Pública, inserindo no foco de atenção do governo federal temáticas como prevenção à

criminalidade, valorização de experiências locais e intergovernamentais, dentre outras. Contudo, o mesmo autor aponta a forma incipiente com que este primeiro governo buscou implementar esta nova concepção sobre as possibilidades de intervenção do governo federal frente ao crescimento dos indicadores de criminalidade e violência observados no mesmo período.

A participação da União ganhou contornos mais claros com a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) em 1995. Vinculada ao Ministério da Justiça, esta Secretaria contribuiu para a tentativa de articulação dos governos estaduais e federal na condução das políticas estaduais de Segurança Pública.

A SEPLANSEG foi reformulada em 1997 dando origem à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) que, dentre outras atribuições, assumia a responsabilidade pela definição e implementação de uma política nacional de Segurança Pública, acompanhando as atividades desenvolvidas pelos atores institucionais envolvidos nesta política (Freire, 2009: 105).

A SENASP buscou estabelecer condições de cooperação entre instituições de Segurança Pública, apoiando iniciativas de qualificação policial e fomentando o desenvolvimento de planos estaduais de Segurança Pública, dentre outras ações.

As intervenções desenvolvidas pelo Governo FHC, em seu segundo mandato (1997-2002), foram orientadas pela criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que tinha o objetivo de desenvolver e financiar políticas consideradas adequadas pela SENASP.

O PNSP tornou a participação do governo federal mais expressiva, através da proposição de articulação de ações repressivas e preventivas, que seriam desenvolvidas ora exclusivamente pelo governo federal, ora em parceria com governos estaduais (Costa e Grossi, 2007: 12).

Contudo, autores como Soares (2007) apontam que a ausência de uma definição clara e sistematizada de política de Segurança Pública contribuiu para que o FNSP financiasse intervenções tradicionais orientadas por ações

repressivas, destinando-se primordialmente a aquisição de armas e viaturas. Reformas estruturais e inovações, como o desenvolvimento de ações de caráter preventivo, ficaram em segundo plano.

Dados disponibilizados no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) demonstram que 86% dos recursos destinados pelo FNSP entre 2000 e 2005 foram absorvidos pela compra de equipamentos, 4% para construção e reforma de unidades, 3% para treinamento e 7% para projetos considerados inovadores (Costa e Grossi, 2007: 18).

O maior investimento em equipamentos se deve primeiramente ao valor agregado de itens como veículos, armas, munições, entre outros. A necessidade de apresentação de justificativas também contribui para esta concentração de investimentos, uma vez que para a maior parte dos estados e municípios seria mais fácil demonstrar a carência de equipamentos do que elaborar projetos vinculados a aspectos inovadores (Costa e Grossi, 2007: 19).

O acesso aos recursos do FNSP era viabilizado através de convênios, que se consolidaram como uma importante ferramenta de cooperação intergovernamental no desenvolvimento de políticas de Segurança Pública. Estes convênios proporcionaram ao governo federal a possibilidade de se estabelecer prioridades de investimentos e realizar planejamentos de ações, através não apenas do mero repasse de recursos, mas da criação de condicionantes e contrapartidas a serem atendidas e apresentadas pelos governos subnacionais.

O primeiro Governo Lula (2003-2006) desenvolveu sua própria versão do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Segundo Soares (2007), os coordenadores da criação deste novo Plano tentaram incorporar experiências bem sucedidas no cenário nacional e internacional, o que garantiu a continuidade de algumas práticas.

A nova versão do PNSP trouxe para o contexto das Políticas de Segurança Pública novos elementos como a consolidação de mecanismos de controle externo das forças policiais, a tentativa de inserção do poder público municipal em ações de caráter preventivo, fomento às guardas municipais,

criação de mecanismos favoráveis à aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade, dentre outras ações. Além disto, esta nova versão do PNSP inovou ao assumir a gestão de arranjos institucionais existentes como a principal dificuldade para a implementação de políticas de Segurança Pública (Sapori e Andrade, 2005: 205).

A normatização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) se apresentava como o fio condutor desta nova versão do PNSP. A criação do SUSP em 2003 buscava intensificar a articulação e cooperação de atores institucionais envolvidos no desenvolvimento das ações de Segurança Pública. Inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), o SUSP tinha o propósito inicial de promover a unificação das políticas de Segurança Pública, zelando pela preservação das autonomias e particularidades das instituições envolvidas na dinâmica de funcionamento destas políticas em seus diversos níveis.

O Fundo Nacional de Segurança Pública seria um instrumento importante para implementação e desenvolvimento das ações previstas no SUSP. Para ter acesso a este Fundo, os estados deveriam apresentar projetos que, após avaliação da SENASP, seriam implementados, mediante celebração de convênios.

Sem dúvida, o Fundo Nacional de Segurança Pública constitui-se num poderoso instrumento para incentivar a cooperação intergovernamental. Desde sua criação, o Governo Federal passou a ter como apoiar estados e municípios. (...) Desde 2000, alguns governos estaduais passaram efetivamente a apoiar suas iniciativas na área de segurança pública por meio de financiamentos federais (Costa e Grossi, 2007: 15).

As atribuições operacionais do SUSP seriam delimitadas e gerenciadas em Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) a serem instalados pelos governos estaduais e Federal, em parceria. Os GGI's funcionariam como uma instância de encontro entre forças policiais e Instituições de Justiça Criminal, sem linha hierárquica entre os participantes. As decisões seriam tomadas a partir de consensos no intuito de se evitar disputas por liderança e comando, o que era

identificado como “o principal óbice para a cooperação interinstitucional”. Esta expectativa de construção de consenso entre instituições em “condição de igualdade” foi frustrada em muitos estados, havendo o registro de esvaziamento e boicote dos GGI’s (Soares, 2007: 88).

A normatização do SUSP viabilizaria a construção de uma matriz integrada de gestão, supostamente mais transparente e democrática, com mecanismos de controle externo, avaliações e monitoramento corretivo. As ações das polícias estaduais seriam ainda reorientadas, favorecendo a proximidade com comunidades atendidas, mediante desenvolvimento de ações preventivas vinculadas a políticas sociais.

Contudo, o SUSP não desenvolveu um plano de redefinição institucional de modo a viabilizar a execução de suas ações, restringindo-se à defesa de uma maior integração das instituições de segurança. Entre as ações propostas, destacam-se a criação de academias policiais unificadas, órgãos de inteligência e corregedorias de polícia. No que se refere à integração das demais instituições do sistema de justiça criminal, o modelo apresentava apenas a diretriz de formação dos GGI’s (Sapori e Andrade, 2005: 207).

Como um dos principais resultados deste período, tem-se a consolidação de uma espécie de pacto nacional em torno da necessidade de aprimoramento das políticas de Segurança Pública, simbolizado pela criação dos GGI’s como uma nova instância.

O segundo mandato do Governo Lula (2007-2010) marca a continuidade do compromisso com temáticas como o desenvolvimento de políticas de prevenção à criminalidade e adia questões polêmicas como as reformas nas estruturas das forças policiais estaduais. O lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em agosto de 2007 marca este novo momento das intervenções em segurança assumidas pelo Governo Federal.

3.2.1 – O PRONASCI E A PARTICIPAÇÃO DE GOVERNOS MUNICIPAIS EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA

O PRONASCI foi instituído pela Lei n 11.530/07 com o propósito de articular políticas de segurança, justiça e promoção de cidadania objetivando o desenvolvimento de fatores de proteção como respostas a fatores de risco que favoreceriam a incidência dos fenômenos de criminalidade e violência (PRONASCI em Perspectiva, 2008: 11).

O PRONASCI foi inicialmente implementado em 11 regiões metropolitanas identificadas como detentoras de altos índices de criminalidade e violência, segundo dados dos Ministérios da Justiça e Saúde: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória.

Atualmente, cidades de médio porte foram incluídas no programa. Em Minas Gerais são contemplados os seguintes municípios: Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Ibirité, Uberaba e Varginha.

Noventa e quatro ações compõem O PRONASCI, algumas em parceria direta com governos municipais, outras integradas com governos estaduais. Em suas ações mais estruturantes, o programa demonstra um aprimoramento de aspectos do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato de Governo Lula.

As ações do programa podem ser divididas em duas categorias principais: “Ações Estruturais”, visando a modernização e valorização das instituições policiais e do sistema prisional, combate à corrupção policial e ao crime organizado, e “Programa Locais” focados em jovens em vulnerabilidade social, residentes em localidades com altos índices de criminalidade (Um Novo Paradigma para a Segurança Pública, 2009: 2).

Uma análise inicial das ações financiadas pelo PRONASCI revela a permanência da concentração dos investimentos em ações tradicionais como a aquisição de equipamentos (41,8%). Contudo, observa-se o fortalecimento de novas temáticas dentre as ações financiadas pelo governo federal como o

fomento e apoio às ações de prevenção à violência (21,5%). O restante do investimento está distribuído de forma pontual em uma série de programas e projetos (PRONASCI em Perspectiva, 2008: 86).

Assim, o PRONASCI representa um indício da reconfiguração da agenda do governo federal orientada pela imagem de Política de Segurança Pública com Cidadania. Neste contexto, a União reorienta alternativas apresentadas aos estados e municípios, disponibilizando recursos, não apenas para ações militarizadas e repressivas, mas potencializando novos aspectos como a participação de atores locais em ações de caráter preventivo.

A participação de novos atores institucionais (membros da sociedade civil, governos municipais, etc) integrada a ações desenvolvidas por atores tradicionais (polícias civis e militares, corpo de bombeiros, etc) é incentivada pela tentativa de criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM's) como mecanismos de gestão das políticas de segurança. As ações do PRONASCI são coordenadas por uma Secretaria-executiva no nível federal, contudo a implementação no nível municipal ocorreria através do GGIM, uma versão aprimorada dos GGI's (PRONASCI em Perspectiva, 2008: 11 e 14).

A implantação do GGIM, financiada pelo governo federal, visa dotar o município de condições para criação de um fórum composto por representantes da sociedade civil, agências internacionais, servidores públicos da União, estados e municípios, dentre outros atores institucionais, na tentativa de articulação de ações de prevenção à criminalidade, repressão e políticas sociais (Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública, 2009: 99).

Os GGIM's são compostos por seis módulos: a Sala de Pleno GGIM com o papel de instância superior e colegiada de coordenação e deliberação; a Secretária Executiva responsável pela gestão e execução das deliberações do GGIM; o Observatório de Segurança Pública com funções de organização e análise dos dados sobre violência e criminalidade local; os Telecentros estruturados com o propósito de viabilizar a capacitação de agentes de segurança atuantes no município; a sala de Situação a ser utilizada em gestão de crises e em ações de prevenção intersetorial e, por fim, o módulo referente

ao Sistema de Videomonitoramento (Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública, 2009:101).

O município participante do PRONASCI assume a responsabilidade de implementação das ações do GGIM. Além disto, o governo municipal se compromete com a implementação de um Plano Municipal de Segurança, formação da guarda municipal, implementação de conselhos e fóruns municipais de segurança, recuperação e urbanização de determinadas localidades, promoção dos Direitos Humanos, etc. (GUIA de Orientação, 2010: 3).

Se de um lado é possível perceber a tentativa de inserção de temáticas relacionadas à concepção de política de Segurança Pública com Cidadania na agenda de governos municipais através, especialmente, da criação e implementação dos GGIM's, de outro destaca-se que este novo arranjo não supera entraves à gestão intergovernamental, uma vez que a criação destes novos fóruns ocorreu mediante uma articulação direta entre União e município, sem contar, em muitos casos, com uma definição mais precisa sobre a atuação de outros atores institucionais, como os governos estaduais.

Apesar disto, o PRONASCI se apresenta como uma evidência da reconfiguração das temáticas de segurança no interior da agenda do Governo Federal orientada pela imagem de Segurança Pública com Cidadania. Neste realinhamento o governo federal cria mecanismos, destacadamente através do GGIM, no intuito de fomentar a participação de governos municipais em políticas de segurança, especialmente através de ações de cunho preventivo.

3.3 – A ATUAÇÃO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS A PARTIR DOS NOVOS PARADIGMAS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

O estímulo à participação do poder público municipal em políticas de segurança também pode ser observado em ações e projetos integrantes da política estadual de Segurança Pública de Minas Gerais.

O Governo do Estado de Minas Gerais deu início em 2003 a um novo arranjo institucional visando à articulação de ações de repressão e prevenção à criminalidade. A gestão das políticas de Segurança Pública foi modificada dando origem à Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), a partir da fusão da antiga Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos e da Secretaria de Estado de Segurança Pública.

A Secretaria de Justiça e Direitos Humanos era responsável pela gestão do Sistema Penitenciário e do Sistema de Aplicação de Medidas Socioeducativas, além de conduzir políticas de promoção aos Direitos Humanos; A Secretaria de Segurança Pública possuía dentre suas principais atribuições o gerenciamento de ações relacionadas à Polícia Civil. A Polícia Militar e, posteriormente, o Corpo de Bombeiros Militar eram dotados de autonomia administrativa e financeira e subordinados diretamente ao governador.

Ao submeter os sistemas policial e prisional à mesma autoridade política, optou-se por um arranjo institucional que favorecesse a organicidade de um Sistema de Defesa Social, composto pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) e Defensoria Pública. Estes órgãos se mantiveram subordinados diretamente ao governador, conforme determinado pela Constituição Estadual, entretanto este novo arranjo atribuiu à SEDS a responsabilidade de coordenação do Sistema de Defesa Social em um formato colegiado, em que se preservava a autonomia das instituições participantes.

De forma sintetizada, o conceito de Defesa Social pode ser entendido como a complementação de ações de garantia de direitos individuais e coletivos, enfrentamento de calamidades e segurança pública. Políticas de Justiça, Segurança Pública e Proteção Pública se complementariam em uma

concepção de política de Defesa Social
(http://www.policiaeseguranca.com.br/defesa_soc.htm).

A criação da SEDS-MG e a consolidação de um Sistema Estadual de Defesa Social viabilizaram a condução da política estadual de Segurança Pública por uma única pasta, diminuindo a tendência de fragmentação das ações empenhadas no combate à criminalidade e violência e colocando o estado de Minas Gerais muito próximo às diretrizes apresentadas pelo governo federal (Cruz e Batitucci, 2006).

De um modo geral, os governos estaduais, constitucionalmente responsáveis pela condução das ações de Segurança Pública, orientaram-se por parâmetros estabelecidos pela União especialmente através da SENASP, uma vez que para receber recursos orçamentários federais seria necessária a adequação a alguns requisitos estabelecidos pelo governo federal como a consolidação de um sistema de informações de segurança estadual, atualização constante dos Planos Estaduais de Segurança Pública, a articulação de gabinetes de gestão integrada (GGI's) entre instituições do sistema de justiça criminal do estado (Cruz e Batitucci, 2006:2).

O Plano de Segurança Pública do primeiro governo Aécio Neves (2002-2006) foi sistematizado e enviado ao Ministério da Justiça no início de 2003, como pré-requisito para a obtenção de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública (Sapori e Andrade, 2005: 209).

O primeiro Governo Lula (2003-2006) desenvolveu incentivos para que os governos estaduais elaborassem seus respectivos planos de segurança pública com base em diretrizes apresentadas pela SENASP. Desta forma, o governo federal abandona uma postura de mero financiador de ações de governos estaduais e passa a se orientar pelo desenvolvimento de uma dinâmica de maior parceria e cooperação com os estados (Sapori e Andrade, 2005: 203).

O Plano Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais se insere neste contexto e estabelece dentre suas diretrizes de ação a redução do déficit de vagas do Sistema Prisional, a profissionalização da gestão do sistema

prisional, a redução das carências das unidades de atendimento para adolescentes autores de atos infracionais, a consolidação de metodologias de trabalho que promovam a integração dos órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social, especialmente no que diz respeito à PMMG e à PCMG e implementação e desenvolvimento de uma política pública de prevenção social à criminalidade (MINAS GERAIS, 2003).

Dentre estas ações, destaca-se o desenvolvimento de uma Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade instituída com o propósito de desenvolver e articular este novo paradigma às ações tradicionalmente desenvolvidas pelo estado (Política de Prevenção Social à Criminalidade, 2009:17).

A inserção da Política de Prevenção Social à Criminalidade na agenda do governo estadual representa um índice da reconfiguração da política de Segurança Pública estadual, que passa a se orientar não apenas por ações tradicionais vinculadas às policiais ou ao sistema prisional, mas pelo desenvolvimento de ações preventivas. A tentativa de articulação destas ações apresenta-se, por sua vez, com uma evidência de orientação do governo estadual por uma nova imagem de política de Segurança Pública com Cidadania

3.3.1 – POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE E PARTICIPAÇÃO DE GOVERNOS MUNICIPAIS

A política estadual de prevenção social à criminalidade se propõe a desenvolver programas, através da articulação de atores institucionais de diversas origens, em localidades que concentram a incidência dos fenômenos de criminalidade e violência. Estes programas assumidamente se inserem em uma nova concepção de políticas de segurança, pautada pela ideia de “Segurança Pública com Cidadania (Política Estadual de Prevenção à Criminalidade, 2009:30).

A Superintendência de Prevenção Social à Criminalidade (SPEC) foi criada através da Lei Delegada 56 – Resolução 5210 de 12 de Dezembro de

2002 com o objetivo de elaborar e coordenar planos, projetos e programas de prevenção à criminalidade, considerando as causas sociais e situacionais dos fenômenos de criminalidade e violência (Política Estadual de Prevenção, 2009:31).

A Política Estadual de Prevenção à Criminalidade esta atualmente presente nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespasiano, Sabará, Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros, Juíz de Fora, Uberaba e Uberlândia através do desenvolvimento de programas divididos em três níveis de prevenção: primária, secundária e terciária.

A prevenção primária visa desenvolver estratégias de intervenção em determinados contextos sociais antes que indivíduos supostamente expostos a fatores de risco se insiram em trajetórias de criminalidade e violência como autores ou vítimas. As ações deste nível de prevenção ocorreriam diretamente em localidades com altos índices de criminalidade violenta, onde seriam implantados Núcleos de Prevenção à Criminalidade de base local, que, por sua vez, dariam suporte às ações do Programa de Controle de Homicídios (Fica Vivo) e do Programa de Mediação de Conflitos.

O Programa Fica Vivo tem como foco jovens de 12 a 24 anos residentes em localidades possuidoras de altos índices de homicídios. O programa foi desenvolvido a partir de uma parceria entre o Banco Mundial, polícias estaduais, prefeitura de Belo Horizonte, atores vinculados ao Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG, membros da sociedade civil, dentre outros, dando origem ao um projeto piloto implantado na aglomerado Morro das Pedras em Belo Horizonte em 2003.

De forma sintetizada, o programa Fica Vivo busca articular uma rede de proteção social para encaminhamento das demandas apresentadas pelos jovens atendidos em oficinas de esporte, cultura e lazer. Para além das atividades da rede de proteção social, o programa estabelece parceria com o Grupamento Especializado para Policiamento em áreas de risco (GEPAR). O GEPAR é uma das estratégias de policiamento comunitário da polícia militar, que orienta o desenvolvimento de atividades de repressão qualificada.

Nos mesmos Núcleos de Prevenção à Criminalidade de base local, desenvolve-se o Programa de Mediação de Conflitos. Criado a partir do Programa Pólos de Cidadania, uma atividade de extensão da Faculdade de Direito da UFMG. O programa se orienta pela prática da mediação, contribuindo para resolução extrajudicial de conflitos e para consolidação de uma cultura local de paz.

O nível de prevenção secundário é composto pelo Programa Central de Monitoramento de Pena e Medidas Alternativas (CEAPA) desenvolvido em Núcleos de Prevenção de Base Municipal e, por isso, localizados em áreas mais centrais dos municípios. A importância de implementação e desenvolvimento de práticas de monitoramento de penas e medidas alternativas foi disseminada a partir de Congressos das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. As Regras das Nações Unidas sobre Medidas Não-Privativas de Liberdade, conhecidas como Regras de Tóquio de 1990, são norteadoras desta prática no Brasil (Prevenção Social à Criminalidade, 2009: 143).

O nível de prevenção terciária é composto por estratégias de intervenção direcionadas a indivíduos que sofreram processos de criminalização e cerceamento de liberdade, com o intuito de desenvolver fatores de proteção que possam contribuir para amenização das possibilidades de reincidência. Neste nível se desenvolve as ações do Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional (PRESP). O PRESP se encontra no mesmo Núcleo de Prevenção à Criminalidade de abrangência municipal que dá suporte às ações da CEAPA (Política de Prevenção Social à Criminalidade, 2009: 168).

A Política Estadual de Prevenção à Criminalidade assume a gestão compartilhada com municípios como um pressuposto de prestação de serviços de forma mais democrática e eficiente (Política Estadual de Prevenção à Criminalidade, 2009, 36-39).

A implantação e desenvolvimento dos programas estaduais de prevenção ocorrem mediante a celebração de convênios entre o governo estadual e municipal. Em síntese, estes convênios reservam ao governo

estadual a atribuição de execução dos programas supracitados e aos governos municipais a responsabilidade de viabilização de estrutura física necessária para execução das ações previstas na Política Estadual de Prevenção à Criminalidade.

Estes convênios representam uma tentativa de envolvimento dos governos municipais nas ações da política estadual de Prevenção à Criminalidade, em um contexto de percepção das limitações das intervenções e ações estaduais para, isoladamente, atuarem em questões relacionadas à criminalidade e a violência urbana. A complexidade de tais questões destacaria a necessidade de articulação das ações desenvolvidas pelo governo estadual com políticas públicas desenvolvidas pelo município (Política Estadual de Prevenção à Criminalidade, 2009: 34).

Assim, apesar de adotarem estratégias e formatos diferenciados, a Política Estadual de Prevenção à Criminalidade e o PRONASCI se assemelham ao se orientar pela imagem de política de Segurança Pública com Cidadania em uma reconfiguração de suas respectivas agendas governamentais e ao desenvolver mecanismos que favoreçam uma maior participação de governos municipais em políticas de segurança orientados por esta nova imagem de política.

A absorção e disseminação de aspectos da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania e a criação de mecanismos para ampliação da participação municipal não seriam aspectos observados apenas nos Governos estadual e Federal. Agências internacionais, tradicionalmente envolvidas na disseminação desta nova imagem de política de segurança, passaram a adotar estratégias mais diretas na criação de mecanismos que favoreçam o envolvimento de atores locais em políticas de segurança.

3.4 – AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E GOVERNOS MUNICIPAIS

Agências internacionais, de um modo geral, contribuíram para a disseminação de uma nova percepção sobre os problemas de criminalidade e violência e alternativas de intervenção sobre estes fenômenos, favorecendo a

consolidação da imagem de Segurança Pública com Cidadania, através de estratégias como a promoção de capacitações, divulgação e compartilhamento de “boas práticas” e financiamento de projetos alinhados a este paradigma.

Além disso, a divulgação de dados relacionados à dinâmica criminal se apresentou como uma forma de sensibilização de atores governamentais sobre a importância do desenvolvimento de uma política de “Segurança Pública com Cidadania”. A Organização Mundial da Saúde (OMS) foi uma das pioneiras neste sentido, ao desenvolver análises sobre a violência urbana na América Latina, enquanto um fenômeno epidemiológico, motivando o desenvolvimento inicial de campanhas preventivas (Serrato, 2007: 29).

Dentre as agências atuantes na região, destacam-se as ações desenvolvidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na tentativa de estimular capacidades de planejamento e gestão governamental em políticas de segurança orientadas pela promoção da convivência e auto-regulação cidadã, redução de fatores de risco, desenvolvimento de espaços urbanos seguros, favorecimento de acesso à justiça e consolidação de mecanismos de resolução pacífica de conflitos (Serrato, 2007:15).

Em um momento inicial, a intervenção das agências internacionais se restringia às esferas nacionais de governo, repercutindo indiretamente em instâncias locais. A intenção era assegurar uma condução política e institucional das políticas de segurança por órgãos civis, estruturados em Sistemas Nacionais de Segurança compostos por diversos atores institucionais, dentre eles os governos locais (Serrato, 2007: 26).

Recentemente, estas estratégias foram reformuladas em uma nova proposta de intervenção que estabelece relação direta entre agências internacionais e governos municipais. Ações de seis agências internacionais foram incorporadas no Programa Conjunto Segurança com Cidadania em 2010. Foram selecionados três municípios brasileiros (Lauro de Freitas – BA, Vitória – ES e Contagem – MG) localizados em regiões metropolitanas e expostos a altos índices de criminalidade e violência. Além disto, estes municípios foram selecionados por possuírem, e demonstrarem, um

comprometimento prévio com o desenvolvimento de políticas de segurança no âmbito municipal.

A Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas, estabelecida em 2000, reconheceu o desenvolvimento de política de prevenção à criminalidade como um fator essencial para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O Fundo Espanhol para Alcance dos Objetivos do Milênio estabeleceu uma linha de financiamento destas ações nos três municípios supracitados durante 36 meses. As ações do projeto seriam implementadas por agências do Sistema ONU em parceria com os governos federal e municipal, não havendo repasse de recurso diretamente para o município (Documento Programa Conjunto, 2010:3).

Esta disponibilização de recursos motivou o desenvolvimento deste formato de intervenção direta em parceria com governos municipais, com vistas à redução de violências que afetam especialmente jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade. O Programa Conjunto tem, assim, o propósito de construir e reforçar capacidades de atores locais de gestão de políticas de segurança orientadas pelos conceitos de “convivência e segurança cidadã”, reforçando condições de governança local que assegurem a sustentabilidade das ações (Edital do Processo Seletivo de Municípios Brasileiros para Participação no Programa Conjunto, 2010: Programa Conjunto).

As seis agências do Sistema ONU participantes do Programa Conjunto possuem experiência em participação de políticas de prevenção e redução de violência urbana em parceria com governos locais na América Latina.

O UNODC (*United Nations Office on Drug and Crime*) tem experiência no desenvolvimento de atividades prevenção da violência entre jovens em parceria com a sociedade civil. Além da participação no Programa Conjunto, o UNODC desenvolve, desde 2008, ações com o Governo Federal brasileiro com propósito de reduzir violência e o consumo de drogas em escolas (Documento do Programa Conjunto, 2010: 10).

A experiência do UN-Habitat se relaciona a projetos de construção de espaços urbanos seguros desde 1996, buscando o desenvolvimento de

capacidades no nível municipal para abordar questões de insegurança urbana e promover uma cultura de prevenção. Esta agência percebe os governos locais com atores fundamentais no desenvolvimento de estratégias de prevenção à criminalidade com o envolvimento de comunidades locais. Esta percepção foi desenvolvida e reforçada em Conferências Internacionais promovidas pelo UN-Habitat desde 1987 (Documento do Programa Conjunto, 2010: 11).

Questões relacionadas à segurança chamaram a atenção da OIT (Organização Internacional do Trabalho) no Brasil nos últimos anos. Desde 2005, a OIT vem desenvolvendo ações focadas no combate ao tráfico de seres humanos, além de promover programas de erradicação do trabalho escravo e do trabalho infantil (Documento do Programa Conjunto, 2010:12).

O Marco Estratégico da UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura) para o Brasil (2006) estabeleceu a prevenção como um tema transversal de alta prioridade, considerando a violência como uma ameaça aos direitos humanos fundamentais e aos princípios de liberdade e igualdade. (Documento do Programa Conjunto, 2010:13).

As ações desenvolvidas pelo UNICEF (Fundo das Nações Unidas para Infância) têm relação direta com as crianças, adolescentes e adultos, público alvo do Programa Conjunto. O UNICEF se propõe a desenvolver ações com o propósito de reduzir a violência letal entre jovens e potencializar a municipalização da aplicação de medidas de meio aberto aos jovens autores de atos infracionais (Documento do Programa Conjunto, 2010:13).

O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) assume a ação de coordenador do Programa Conjunto, buscando favorecer a integração entre agências internacionais, e destas com atores governamentais e membros da sociedade civil. Dentre estas parcerias, destacam-se as relações estabelecidas com Governo Federal brasileiro através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Ministério da Justiça no intuito de potencializar a parceria com os municípios supracitados (Edital do Processo Seletivo de Municípios Brasileiros para Participação no Programa Conjunto, Objeto: 2010).

O PNUD seria ainda responsável pela promoção de capacitações, fortalecimento de lideranças locais, desenvolvimento de diagnósticos institucionais e de dinâmicas criminais locais, metodologias de disseminação de “boas práticas” e auxílio ao desenvolvimento de planos locais de intervenção.

A participação de atores locais (poder público, setor privado e sociedade civil) assume papel de destaque na realização destes diagnósticos e formulação de planos locais. O comprometimento de governos locais foi considerado como um dos critérios de seleção para participação no projeto. A importância atribuída aos municípios tem origem em outras experiências desenvolvidas por agências do Sistema ONU na América Latina em que se constatam o papel decisivo da participação destes atores para o êxito de políticas de segurança (Programa Conjunto: 8 e 16).

As ações desenvolvidas pelo Programa Conjunto ainda se encontram em uma fase inicial, prejudicando análises sobre o real impacto destas ações na inserção de uma nova imagem de política segurança, ou em um realinhamento de políticas previamente existentes. Contudo, a criação do Programa Conjunto se apresenta como um mecanismo desenvolvido por agências internacionais no sentido de incentivar ações desenvolvidas por governos municipais orientadas pela imagem de Segurança Pública com Cidadania.

3.5- SÍNTESE

A análise dos paradigmas de política de segurança no Brasil aponta a influência da concepção de política de Segurança Pública com Cidadania na disseminação da percepção da importância de envolvimento de governos municipais em políticas de segurança. Esta percepção é observada também no novo arranjo institucional brasileiro, consolidado a partir da Constituição Federal de 1988, que contribuiu para certa descentralização da gestão de políticas públicas, refletindo a ênfase na proximidade entre prefeituras e municípios como um elemento potencializador de uma gestão mais democrática e eficiente de políticas públicas de um modo geral.

O arranjo institucional delimitado no texto constitucional de 1988 evidenciou a possibilidade de participação de governos municipais em políticas de segurança, com destaque para a alternativa de criação e desenvolvimento de guardas municipais. Apesar disto, observa-se que os primeiros anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 foram marcados, de uma maneira geral, por uma participação menos expressiva dos municípios em políticas de segurança. O aumento da participação municipal em políticas de segurança coincide com a transição do paradigma de Segurança Pública para o de Segurança Pública com Cidadania.

Apesar desta valorização dos governos municipais celebradas tanto pelo texto constitucional de 1988, quanto pela imagem de política de Segurança Pública com Cidadania, grande parte dos governos municipais ainda apresenta certa dependência de níveis superiores de governo no que se refere às questões financeiras e administrativas necessárias para o desenvolvimento de políticas públicas. Além disto, a disseminação da importância de participação de governos municipais não se somou a uma definição mais precisa ou consensual das formas de participação dos municípios em políticas de segurança, muito embora se constate a existência de uma perspectiva que defende o envolvimento dos municípios através do desenvolvimento de ações preventivas, orientadas pela concepção de Segurança Pública com Cidadania.

O processo de consolidação do paradigma de Segurança Pública com Cidadania como uma nova imagem de política, em um subsistema de política de segurança, contribuiu para uma reconfiguração de agendas de atores institucionais tradicionalmente envolvidos no desenvolvimento de políticas de segurança, conforme verificado nas agendas do governo federal, governo do estado de Minas Gerais e de agências internacionais

No que tange à atuação do governo federal, observa-se uma participação inicialmente restrita ao estabelecimento de normas e dinâmicas de funcionamento de política de Segurança Pública, no contexto de restabelecimento da ordem democrática. Com o passar do tempo, o governo federal começa a desenvolver uma atuação mais expressiva, orientada pelo financiamento de ações executadas pelos governos estaduais, especialmente

através de suas forças policiais. As criações do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) no segundo mandato do governo FHC (1999-2002) atribuíram maior robustez à atuação até então desenvolvida pelo governo federal. Contudo, a ausência de novas diretrizes mais precisas capazes de orientar o desenvolvimento de uma política nacional de Segurança Pública, favoreceu o financiamento de intervenções tradicionais, orientadas por paradigmas militarizados e repressivos.

O primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006) desenvolveu uma nova versão do PNSP orientada pela proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), em uma tentativa de integração de atores institucionais envolvidos no desenvolvimento de políticas de segurança através de Gabinetes de Gestão Integrada (GGI's). Fatores como a ausência de uma efetiva redefinição institucional dos atores envolvidos e não disponibilização de recursos necessários prejudicaram o desenvolvimento inicial do SUSP. O segundo mandato do Governo Lula (2007-2010), marca a continuidade da tentativa de estabelecimento de um novo enquadramento das políticas de segurança no Brasil marcado pelo desenvolvimento de ações inovadoras, como o fomento de políticas de prevenção à criminalidade, e pelo adiamento de questões como a reforma de instituições tradicionalmente envolvidas e políticas de segurança, como as forças policiais estaduais. A criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em 2007, é uma evidência desta reorientação das temáticas de segurança na agenda do governo federal, orientada pela imagem de política de Segurança Pública com Cidadania. Dentre as ações propostas por este novo programa, tem-se a consolidação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) orientados pelo fomento a integração da atuação de atores institucionais tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança, assim como pelo estímulo a participação de novos atores institucionais, dentre eles os municípios.

No que se refere à agenda de governo do estado de Minas Gerais é também possível perceber uma reconfiguração das temáticas de segurança, evidenciada pela criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS),

em um esforço de integração das ações desenvolvidas por atores institucionais estaduais, e pelo desenvolvimento de um Plano Estadual de Segurança Pública em 2003. Dentre as inovações deste plano, destaca-se a criação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade como uma evidência de reorientação da agenda do governo estadual norteadas pela imagem de política de Segurança Pública com Cidadania. É possível verificar a influência das ações desenvolvidas pelo governo federal, nesta reorientação das temáticas de segurança no interior da agenda do governo do estado de Minas Gerais, especialmente no que diz respeito à elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública.

Além disto, o breve histórico de criação dos programas integrantes da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade revela evidências da influência e participação de atores institucionais vinculados a universidades, agências internacionais, dentre outros no processo de desenvolvimento da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade.

Referente à atuação de agências internacionais, destaca-se a contribuição destes atores institucionais, de um modo geral, no desenvolvimento e disseminação da imagem de Segurança Pública com Cidadania, repercutindo em certa medida nas reconfigurações de agendas do governo federal e estadual. Além disto, é possível perceber um realinhamento recente das temáticas de segurança no interior das agendas de agências internacionais, evidenciada pela redefinição de estratégias destes atores institucionais ao estabelecer parcerias, não apenas com governos federal e estaduais, mas, também, diretamente com governos municipais, especialmente através do Programa Conjunto da ONU em 2010.

Desta forma, é possível perceber a reconfiguração de temáticas de segurança no interior das agendas de governo federal e do estado de Minas Gerais, assim como de agências internacionais, orientada pela imagem de política de Segurança Pública com Cidadania, repercutindo na criação e desenvolvimento do PRONASCI, Política Estadual de Prevenção à Criminalidade e Programa Conjunto da ONU, respectivamente.

Apesar das especificidades de cada um destes programas e ações, observa-se a existência de semelhanças especialmente no que se refere ao desenvolvimento de alternativas de intervenção em problemas de criminalidade e violência orientadas pelo desenvolvimento de parcerias com governos municipais. Desta forma, o desenvolvimento destas alternativas contribuiria para o fomento de um ambiente político favorável para a inserção de temáticas de segurança em agendas governamentais.

O desenvolvimento destes programas e ações pode ser entendido como indícios da existência de um sistema de crença compartilhado por atores institucionais de diferentes origens que integram uma espécie de coalização de defesa de participação municipal orientada pela imagem de política de Segurança Pública com Cidadania. Nesta perspectiva, a participação municipal se nortearia pelo desenvolvimento de ações de cunho preventivo orientadas por um diagnóstico sobre as múltiplas causas dos fenômenos de criminalidade e violência influenciados por particularidades de cada localidade.

Contagem é o único município do estado de Minas Gerais onde se verifica a realização de ações previstas no PRONASCI, na Política Estadual de Prevenção à Criminalidade e no Programa Conjunto da ONU. O próximo capítulo desenvolve uma análise do caso deste município com o intuito de compreender de que forma a consolidação da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania e a atuação de atores institucionais vinculados aos governos federal, estadual e agências internacionais, em um subsistema de política de segurança, influenciaram o processo de inserção de temáticas de segurança na agenda de governo deste município.

4 - O PROCESSO DE INSERÇÃO DE TEMÁTICAS DE SEGURANÇA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM (MG)

A análise da trajetória das políticas de segurança no Brasil revela o processo de constituição de uma nova imagem de política de segurança, que recebeu a denominação de política de Segurança Pública com Cidadania. A difusão desta imagem parte de agências internacionais, atinge, em um primeiro momento, o governo federal que passa a desenvolver e, partir de seus estímulos, atinge o governo estadual e, posteriormente, os governos municipais.

Neste capítulo, são apresentados os resultados do estudo do caso de Contagem, que buscou reconstituir o processo de inserção de temáticas de segurança na agenda de governo deste município. Para isso, buscou-se identificar fatores e atores que influenciaram este processo, verificando em que medida a confluência das crenças relacionadas às causas dos problemas de criminalidade e violência, às possíveis políticas e alternativas de intervenção e à pressão social refletida nas urnas para que os municípios se envolvam em políticas de segurança contribuiu para abertura de uma janela de oportunidade para alteração da atuação do município de Contagem em relação às temáticas de segurança. Isto se deu a partir da introdução de uma agenda inovadora que vai se traduzir na inserção de políticas de segurança na atuação do município.

A metodologia para o desenvolvimento do estudo do caso de Contagem abrange duas etapas principais. A primeira se constituiu em uma análise de documentos que evidenciem a inserção de temáticas de segurança na agenda governamental de Contagem e que sinalizem para o alinhamento da política de segurança do município com a concepção de Segurança Pública com Cidadania. Foram analisadas leis municipais de criação da guarda municipal e outros órgãos municipais vinculados à política municipal de segurança, assim como documentos de parcerias celebradas com os governos federal e estadual, além de agências internacionais.

A segunda etapa consistiu na realização de entrevistas com atores vinculados às agências internacionais, União, governo do estado de Minas Gerais e governo municipal de Contagem com vistas a reconstituir o processo

histórico que teve como resultado a inserção no município de ações de segurança. A intenção foi perceber em que medida estes atores institucionais entrevistados compartilham crenças orientados pelo paradigma de política de Segurança Pública com Cidadania e em que medida esta nova imagem de política é relevante para compreensão da inserção de temáticas de segurança na agenda do governo de Contagem.

Desta forma, foram entrevistados a Coordenadora das ações do Programa Conjunto do Sistema ONU, vinculada ao PNUD; o Coordenador Federal das ações do PRONASCI no estado de Minas Gerais, vinculado ao Ministério da Justiça; a Coordenadora Especial da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade, vinculada ao Governo do Estado de Minas Gerais; a Chefe de Departamento da Polícia Civil de Minas Gerais e o Comandante de Região da Polícia Militar de Minas Gerais responsáveis pelo município de Contagem. Estes atores institucionais foram escolhidos por desenvolverem políticas de segurança no município de Contagem.

Dentre os atores vinculados a estrutura administrativa da prefeitura municipal de Contagem, foram entrevistados o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social, o Comandante da Guarda Municipal do Município e a Gestora Municipal das ações PRONASCI. Estes atores institucionais foram escolhidos, pois se apresentam como referências municipais na interlocução com políticas desenvolvidas por União, governo do estado de Minas Gerais e agências internacionais. Tentou-se realizar também uma entrevista com a prefeita do município, o que não foi possível devido a indisponibilidade de agenda no período.

Estas entrevistas foram realizadas e gravadas entre 27 de julho a 08 de agosto de 2011, utilizando um roteiro semi-estruturado, que se iniciava com perguntas sobre as políticas de segurança desenvolvidas no município de Contagem pela instituição do respectivo entrevistado. Buscou-se ainda perceber em quem medida estas políticas de segurança estabeleciam parcerias com ações e projetos desenvolvidos por outros atores institucionais também analisados nesta pesquisa.

Em seguida, buscou-se identificar a opinião de cada entrevistado sobre os papéis a serem desempenhados por União, estado e município em políticas de segurança, verificando assim a existência de indícios de um compartilhamento de crenças sobre o papel a ser desempenhado por cada um destes níveis de governo e sobre os princípios norteadores de uma política de segurança.

Ao final, buscou-se perceber o entendimento dos entrevistados sobre política de Segurança Pública com Cidadania, com a intenção de verificar de que forma este entendimento e os valores basilares de políticas de segurança citados pelos entrevistados se aproximavam.

Desta forma, pretende-se analisar quais perspectivas influenciaram o enquadramento adotado pela política municipal de segurança de Contagem, verificando em que medida a imagem de política de Segurança Pública com Cidadania se consolidou, ou não, como um sistema de crenças compartilhado por atores institucionais vinculados aos governos federal, estadual, municipal e agências internacionais no município de Contagem.

4.1 – GÊNESE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DE CONTAGEM

A tentativa de inserção de temáticas de segurança na agenda governamental de Contagem teve seu primeiro ensaio em Junho de 1991, através da Lei Municipal 2.220, que autorizou, mas não criou, a guarda municipal de Contagem. Esta Lei, sancionada pelo então prefeito Ademir Lucas (PSDB), marca uma primeira tentativa de envolvimento do município em políticas de segurança, adotando como porta de entrada a prerrogativa constitucional de criação de guardas municipais.

A Lei Municipal 2.220 de 1991 se restringiu ao texto constitucional de 1988 na tentativa de estabelecimento das atribuições da guarda municipal de Contagem, limitadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, sem, contudo, definir as formas de exercício destas atribuições.

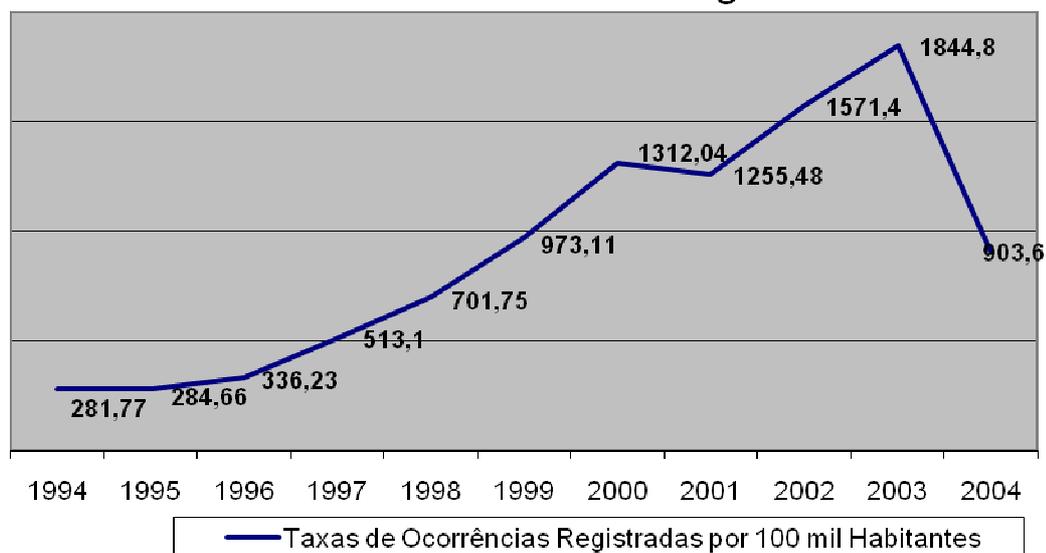
Esta primeira tentativa de inserção de temáticas de segurança na agenda do governo municipal reservava ao prefeito a prerrogativa de celebração de convênios com o governo estadual, através da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), para o desenvolvimento de “meios de controle, sistematização, formação e treinamento de pessoal” (Lei Municipal 2.220, artigo 2).

Assim, se de um lado é possível perceber uma definição pouco precisa sobre as formas de atuação da guarda municipal de Contagem em sua primeira tentativa de criação, de outro é também possível verificar um primeiro esforço municipal em se aproximar de atores tradicionais, na tentativa de uma futura definição sobre as formas de atuação da guarda do município.

Outras tentativas não exitosas de efetiva criação da guarda municipal marcaram a década de 90 em Contagem, como demonstra a Lei Municipal 3.084 de 1998, sancionada pelo então prefeito Paulo Augusto Pinto de Mattos, que definiu sem sucesso um prazo de 120 dias para realização do primeiro concurso público para formação deste novo órgão municipal.

Em paralelo as tentativas de efetiva implementação da guarda municipal, a década de 90 foi também caracterizada por significativo crescimento dos indicadores de criminalidade no município, reforçando o estigma de Contagem de cidade violenta, conforme se observa no gráfico que se segue.

Taxa Anual de Ocorrência de Crimes Violentos por 100 mil habitantes em Contagem



Taxa Anual de Ocorrências de Crimes Violentos por 100 mil habitantes em Contagem entre 1994-2004.

Fonte: CRISP, 2005:46.

O crescimento dos indicadores de criminalidade colocou Contagem em um destaque negativo entre os demais municípios do estado. Das ocorrências de Crimes Violentos registradas pela PMMG na RMBH entre 1999 e 2003, 67,46% concentravam-se em Belo Horizonte, seguida por Contagem com 16,77% destes registros (CRISP, 2005: 06-10).

Ao aumento dos indicadores de criminalidade e violência, soma-se a constatação de concentração da incidência destes fenômenos em determinados bairros do município. Dos registros de crimes violentos realizados entre Janeiro de 2000 a Setembro de 2003, 27,82% estavam concentrados nos bairros do Eldorado, Cidade Industrial e Nova Contagem. Estes três bairros apresentavam ainda a maior concentração de registros de homicídios e tentativa de homicídios, respondendo por 27,59% e 23,86%, respectivamente, dos registros destes crimes em Contagem no mesmo período (CRISP, 2005: 66-68).

A percepção de Contagem como um município que concentra indicadores de criminalidade e violência e de que o crescimento destes

indicadores contribuiu para a inserção de temáticas de segurança na agenda governamental do município é recorrente na fala de todos os atores institucionais entrevistados, conforme exemplificado abaixo:

Contagem sempre esteve na mídia como um município de criminalidade elevada (...) eu acho que ela é conhecida por isto, tem muitas áreas vulneráveis (...). Eu acredito que este contexto de violência e criminalidade pode ter sensibilizado os gestores da época a pensar em uma política (Entrevista com a Gestora Municipal das Ações PRONASCI).

Além da percepção do crescimento dos problemas de criminalidade e violência em Contagem, com destaque para algumas localidades do município, destaca-se a identificação da existência de determinados grupos mais vulneráveis a estes fenômenos. Neste aspecto, a atuação de agências internacionais é relevante na disseminação deste entendimento sobre problemas de criminalidade e violência.

O Manual do Banco Mundial já trás também isto (...) a questão da comunidade que sofre vulnerabilidade social, são territórios marcados, os homicídios entre jovens, a questão da criminalidade altamente concentrada nas grandes cidades e a necessidade de uma política de prevenção urbana, necessariamente. Então, os guias já trazem este recorte e uma leitura do fenômeno (Entrevista com a Coordenadora Especial da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade).

O UNICEF foi uma das agências internacionais citadas por alguns dos atores institucionais entrevistados como uma das disseminadoras da percepção da vulnerabilidade dos jovens e adolescentes ao fenômeno de homicídio, especialmente através da divulgação do Índice de Homicídios entre Adolescentes (IHA). Trata-se de uma análise realizada sobre homicídios em 267 municípios brasileiros, com mais de 100 mil habitantes em 2006. A metodologia proposta pelo IHA gerou uma estimativa de risco de mortalidade por homicídios entre adolescentes. Contagem aparece na lista com o 13º maior índice do Brasil e o segundo maior índice entre os municípios do estado de Minas Gerais. Com um IHA de 5,5, a estimativa para Contagem era de 460

mortes por homicídios entre adolescentes de 12 a 18 anos em um período de sete anos (UNICEF, 2009: 20).

tivemos uma pesquisa da ONU, via UNICEF de índice de homicídios entre adolescentes (...) as taxas que a gente tem anterior a 2004 e 2005 são assustadoras (...). Eu acho que isto favoreceu esta efervescência de ter que fazer alguma coisa, (...) que foi colocada a urgência da discussão de segurança (Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

Desta forma, o crescimento dos indicadores de criminalidade e violência e uma nova visão sobre as manifestações destes fenômenos contribuíram para que a questão da insegurança urbana vivenciada no município se configurasse como um problema, à medida que atores municipais passaram a acreditar que deveriam fazer algo a respeito.

Em paralelo à reconfiguração das perspectivas sobre os problemas de criminalidade e violência no município, observa-se o desenvolvimento de alternativas de intervenção sobre estes problemas, orientadas pela consideração da importância de envolvimento e participação de governos locais e para inclusão de ações preventivas além das tradicionais ações repressivas.

Assim, para além da atribuição constitucional de criação da guarda municipal, Contagem passa a ter acesso a uma série de novas alternativas de participação municipal, motivadas, em certa medida, pelo êxito de participação direta de outras prefeituras em políticas de segurança em casos nacionais e internacionais. Estas alternativas se apresentam ao município em diferentes possibilidades de parcerias a serem celebradas com os governos federal e estadual e agências internacionais (PRONASCI, Política Estadual de Prevenção à Criminalidade e Programa Conjunto da ONU, respectivamente).

Uma nova percepção dos problemas de criminalidade e violência e o desenvolvimento de alternativas por diversos atores institucionais que evidenciam a importância da participação de governos municipais favoreceram a configuração de uma espécie de “momento político” propício para o debate

sobre a inserção de temáticas relacionadas às políticas de segurança na agenda governamental do município de Contagem.

Eu penso que este problema histórico de Contagem acabou entrando na agenda política, tanto do ponto de vista do problema a ser resolvido, quanto do ponto de vista de algo que se for tratado com seriedade gera dividendos políticos (Entrevista com Coordenador Federal das Ações PRONASCI em Minas Gerais).

Desta forma, a este “momento político” favorável, soma-se a “vontade política” dos gestores municipais como um importante elemento para compreensão do processo de inserção de temáticas de segurança na agenda de governo municipal, entendendo “vontade política” como o empenho de lideranças políticas locais com o tema. Evidências deste comprometimento seriam observadas em Contagem, especialmente na eleição municipal de 2005, onde a candidata eleita Marília Campos (PT) apresentou em suas promessas de campanha, referentes à segurança, a efetiva criação da Guarda do município.

A Guarda Municipal foi a única promessa de campanha da Marília [referindo-se ao campo da segurança] (...), eu acho que é uma coisa básica e aí você tem conseqüências outras (Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

Eu entendo que foi a prefeitura ter conscientizado da necessidade dela, municipalmente ajudar na segurança, porque quem sabe da conseqüência da falta de segurança no município e a municipalidade (...) (Entrevista com a Chefe de Departamento da Polícia Civil).

Assim, destaca-se a existência de um processo de conscientização de lideranças políticas locais, à frente do executivo municipal, sobre a importância de sua participação direta em políticas de segurança. Este processo de conscientização alicerçou a citada “vontade política” destas lideranças locais, percebida como um elemento fundamental na decisão do município de Contagem em desenvolver uma política de segurança.

Apesar do levantamento de uma série de alternativas de participação dos municípios em políticas de segurança, a efetiva criação da guarda municipal continuou sendo percebida com uma espécie de primeiro passo no envolvimento do governo municipal de Contagem em políticas de segurança. A retomada do processo de efetiva implementação da guarda municipal em Contagem ocorreu através da Lei Complementar n 003 de Julho de 2005, que contribui para o debate sobre o tema, sem, contudo, tratar sobre a efetiva estruturação da guarda do município. Esta lacuna seria preenchida pela Lei Complementar n 009 de Dezembro de 2005 que marca a efetiva criação e formação da guarda municipal em Contagem vinculando este novo órgão à Secretaria Municipal de Governo.

A primeira guarda foi em 2006, você tinha a lei, mas não abriu a guarda, os governos anteriores não abriam a guarda (...) se você me perguntar por que eu não vou saber, eu suponho algumas questões: (...) eu acho que tem uma coisa que é vontade política (...) eu acho que a sensibilidade da Marília neste sentido foi fundamental, porque não adianta eu dizer que questão da segurança o estado que se vire, o cidadão mora no município, e é obvio que a referência dele de poder público é a prefeitura, porque é a que está mais próxima (...) (Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

Verifica-se, assim, nos termos apresentados por Kingdon (2003) a confluência entre três fluxos contribuindo para que uma nova temática, no caso em questão relacionada às políticas de segurança, fosse inserida na agenda de governo do município de Contagem: o fluxo de desenvolvimento de uma nova leitura sobre problemas de criminalidade e violência, o fluxo de levantamento de alternativas que pressupõem o envolvimento direto de municípios na prevenção e controle destes problemas e o fluxo político de assunção de um novo grupo político comprometido com o desenvolvimento de políticas de segurança, expresso em compromissos de campanha.

A criação da guarda municipal foi escolhida pelo governo de Contagem como a primeira ação de participação direta do município em políticas de

segurança, o que demonstra a importância da Constituição Federal de 1988 na escolha das alternativas de envolvimento do município.

Decidiu a partir do artigo 144 da Constituição, que permitiu aos municípios terem guardas municipais. (...) A guarda esta procurando se ater ao que esta previsto no texto constitucional: (...) proteção de bens e serviços municipais. Também desenvolvendo ai suplementação com as forças de segurança. Então, nós temos desenvolvido (...) integração com a polícia militar e, em casos específicos, com a polícia civil (Entrevista com o Comandante da Guarda Municipal).

A implementação da guarda municipal pode ser entendida como uma espécie de porta de entrada de temáticas de segurança na agenda de governos locais, ou seja, a existência de guardas municipais contribuiria para o desenvolvimento de outras ações de segurança no âmbito municipal.

A gente já percebeu que quando o município tem guarda municipal, ele tem maior chance de que a política de Segurança Pública, que esta sendo desenvolvida ali, tenha mais sucesso (Entrevista com o Coordenador Federal das Ações PRONASCI em Minas Gerais).

Contudo, as atribuições e forma de atuação das guardas municipais não seriam aspectos consensuais entre os diversos atores institucionais envolvidos no subsistema de política de segurança. Diversas crenças coexistiriam na tentativa de influenciar a forma de atuação deste novo órgão municipal, repercutindo em um enquadramento atribuído à política municipal de segurança como um todo. A próxima seção buscar perceber de que forma estas crenças influenciaram a definição da política municipal de segurança de Contagem.

4.2- ENQUADRAMENTOS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DE CONTAGEM

De modo semelhante ao observado na primeira tentativa de criação da Guarda Municipal em 1991, a efetiva criação deste novo órgão municipal se

orientou pelo texto constitucional de 1988 ao definir a proteção do patrimônio e serviços municipais como responsabilidades a serem desenvolvidas pela guarda em Contagem.

Todavia, nos termos utilizados por Sabatier (1999), é possível perceber a constituição de uma nova percepção a respeito das responsabilidades da guarda municipal como o desenvolvimento de ações preventivas, associadas a outras questões como a participação da sociedade civil e a integração a atividades desenvolvidas por outros atores institucionais envolvidos na dinâmica de funcionamento das políticas de segurança de Contagem. Essa percepção expressa a difusão de uma nova imagem de política, denominada de Segurança Pública com Cidadania.

Além da Constituição Federal de 1988 e de elementos da concepção de Segurança Pública com Cidadania, o governo de Contagem se orientou inicialmente também pela forma de atuação da PMMG, seja através do estabelecimento de parcerias com esta instituição para formação do primeiro grupo de guardas municipais, seja através da nomeação de um oficial da reserva para o comando deste novo órgão municipal. Esta aproximação com a PMMG contribuiu para que a guarda municipal de Contagem desenvolvesse suas ações, inicialmente, orientadas por diretrizes militarizadas e repressivas.

Naquele momento, de uma forma mais repressiva inclusive. Criou-se um efetivo para dizer: vocês não precisam mais tomar conta do patrimônio municipal, nós vamos criar a guarda e ela vai ter esta função, pelo menos naquele momento, liberando o efetivo da polícia militar, principalmente (Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

Além da forte referência assumida pelas forças policiais estaduais como atores tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança, esta aproximação pode também ser entendida pela motivação de criação da guarda como uma forma de complementação das ações policiais, supostamente prejudicadas por limitações de efetivo. Esta referência inicialmente assumida por ações militarizadas e repressivas expressa ainda a persistência de resquícios do “monopólio de política pública”, caracterizado pela centralidade

atribuída a estas ações em processos de elaboração e implementação de políticas de Segurança Interna e Segurança Pública.

Este “monopólio de política” apresentaria seus primeiros sinais de ruptura a partir da consolidação de uma nova imagem de política de Segurança Pública com Cidadania, que, por sua vez, não levaria a eliminação de ações militarizadas e repressivas, e sim em uma reorientação destas práticas referenciadas em uma ideia de “repressão qualificada” articulada ao desenvolvimento de políticas de prevenção social à criminalidade.

Assim, dentre as atribuições inicialmente assumidas pela guarda municipal em Contagem, destacam-se o desenvolvimento de ações com o propósito de complementar o efetivo das forças policiais estaduais, especialmente no que se refere à proteção do patrimônio e serviços municipais.

*A guarda municipal aqui em Contagem, eles tomam conta do patrimônio público, eles que tomam conta das praças (...). Em outros municípios, você não imagina os problemas que ocorrem em um posto médico, onde as pessoas estão ali para ser atendidas e não tem médico, e a polícia tem que ir, e intervir, e deixar de fazer alguma coisa que deveria estar olhando (...)
(Entrevista com a Chefe de Departamento da Polícia Civil).*

Com o passar do tempo, esta complementação da ação policial começou a se diferenciar com maior clareza da ideia de substituição. Em outras palavras, ao assumir atribuições de proteção de bens e serviços municipais a guarda municipal de Contagem adota como referência não apenas a forma militarizada e repressiva com que estas ações eram desenvolvidas anteriormente, mas também percepções relacionadas a uma participação municipal em políticas de segurança orientada por ações de prevenção social à criminalidade.

A discussão entre o estado e município e de como deve ser a atuação da polícia militar e como deve ser a atuação da guarda municipal, em que medida a guarda municipal estará repetindo ou tentando repetir o que a polícia militar faz, ou seja, (...) não é mais interessante a guarda municipal ter uma função específica,

que libere a polícia militar para fazer outras coisas? (Entrevista com o Coordenador Federal das Ações PRONASCI em Minas Gerais)

Essa mudança de perspectiva aponta para uma alteração na forma de atuação da guarda, que se aproxima da concepção de política de Segurança Pública com Cidadania

Obviamente que a guarda foi assumindo outros papéis (...), ela criou um papel de cidadã (...) em que sentido: ela ainda tem o papel de cuidar do patrimônio e do servidor, de acompanhar de fiscalização, de acompanhar servidor que esteja nas suas tarefas, estar no centro de saúde, de estar nas escolas, de estar nas praças que é um espaço público, e aí ela criou esta identidade com a população, tanto que ela não é armada, e a gente não quer que ela seja armada (...), a gente entende que o papel dela não é ser repressiva, este é o papel da polícia militar, o papel nosso é o da prevenção (...) de um trabalho mais próximo da população (Entrevista com o Secretário Adjunto de Municipal de Defesa Social).

Expressão desse processo de redefinição do papel da guarda municipal foi a troca de comando da instituição, que passa a ser exercido por um funcionário de carreira supostamente alinhado a uma perspectiva de Segurança Pública com Cidadania e, em um segundo momento, por um policial militar da reserva, com experiência no desenvolvimento de doutrinas de policiamento comunitário.

Em 2008 (...) nós colocamos um guarda para ser o comandante da guarda (...) e aí a gente já tinha um acúmulo, porque este primeiro major militarizou muito a guarda, (...). Os primeiros viraram militares: iam para rua, abordavam as pessoas (...) e a gente começou a ficar receoso com este papel e começamos a incutir outra linha de ação da guarda em 2008 (...) a guarda tem que ser cidadã, o papel dela não é competir com a PM, apoiar a PM, ou tomar o papel da PM, nosso lugar é outro (...). No final do ano nós colocamos um Coronel da PM reformado que, na época era major, que implementou a polícia comunitária. Então ele já

veio com esta imagem, desta cidadania e continuou nesta linha: a guarda é cidadã e nosso trabalho é comunitário (Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

Na visão dos gestores locais, a guarda municipal buscou se alinhar à imagem de política de Segurança Pública com Cidadania, ao tentar desenvolver ações preventivas orientadas pela construção de relações de confiança com comunidades locais, como uma alternativa de intervenção que repercutiria para um aumento da sensação de segurança da população e para redução dos indicadores de criminalidade e violência no município.

Assim, o processo de definição da forma de atuação da guarda municipal de Contagem evidência a influência de diferentes perspectivas sobre o papel a ser assumido por governos municipais no desenvolvimento de políticas de segurança. A primeira seria orientada pelo desenvolvimento de ações militarizadas e repressivas, referenciadas na atuação de atores tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança. A segunda perspectiva seria norteadada por uma participação municipal norteadada pelo desenvolvimento de ações de prevenção social à criminalidade.

Esta segunda perspectiva não rompe com a importância do desenvolvimento das ações de cunho repressivo e militarizadas, que estabeleceriam uma relação complementar com ações de natureza preventiva, desenvolvidas por atores como os governos municipais.

Na prática, o limite entre estas perspectivas e crenças sobre a forma de participação do município em políticas de segurança não se apresenta com tamanha clareza. Em certa medida, estas perspectivas convivem e se complementam em um processo em construção das formas de participação do município de Contagem em políticas de segurança, muito embora se perceba um fortalecimento da atuação municipal orientada por uma perspectiva de Segurança Com Cidadania.

O realinhamento do papel da guarda municipal ocorreu no mesmo ambiente de desenvolvimento de uma política municipal de segurança em Contagem, em uma tentativa de definição mais ampla do papel a ser

desempenhado pelo governo do município. Neste contexto, a Lei Complementar 40 de Junho de 2007 cria a Secretaria Municipal de Defesa Social e o Sistema Municipal de Defesa Social e Prevenção à Violência.

A partir destas criações, a guarda municipal de Contagem se desvincula da Secretaria Municipal de Governo e passa a integrar a Secretaria municipal de Defesa Social, em um esforço do governo municipal em desenvolver uma estrutura de gestão das ações relacionadas às temáticas de segurança.

A Lei Complementar n 052 de Junho de 2008 aprimora a definição deste novo arranjo municipal e define ainda a criação do Centro Integrado de Defesa Social (CINDS), inicialmente composto pela guarda municipal e órgãos da administração municipal direta e indireta, entidades privadas e organizações comunitárias que passam a ser percebidos como importantes para o desenvolvimento de políticas locais de segurança. A intenção era garantir a integração destes órgãos que desenvolveriam suas atividades em uma mesma estrutura física. Esta percepção foi se modificando com o passar tempo, dando lugar a um entendimento de que a integração ocorreria não apenas pelo compartilhamento de uma mesma estrutura física, mas pelo desenvolvimento de mecanismos que favoreçam uma gestão integrada.

A criação da Secretaria Municipal de Defesa Social ocorre neste contexto de favorecimento da integração da gestão não apenas entre atores municipais, mas do próprio município com agências internacionais e outros níveis de governo. A Lei Complementar n 052 dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Defesa Social e do CINDS, definindo em seu segundo artigo, atribuições de planejamento e coordenação de políticas municipais de segurança pública e defesa social a esta nova secretaria.

A Secretaria Municipal de Defesa Social seria ainda responsável pela coordenação do CINDS e pela elaboração de um Plano Municipal de Defesa Social, contribuindo para preservação da ordem pública e redução dos índices de criminalidade no município. Para resolução destes problemas, a Lei Complementar n 052 de 2008, em seu artigo terceiro, apresenta como diretrizes a busca de um entrosamento do município com atores institucionais

estaduais e federais, o fomento da participação comunitária na formulação e implementação de políticas de segurança orientadas por ações preventivas.

Desta forma, é possível perceber a difusão da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania na definição das atribuições a serem assumidas pelo município em um novo arranjo institucional, tais como a busca de integração entre atores institucionais envolvidos nas políticas de segurança, orientadas por ações de natureza preventiva e de fomento à participação comunitária.

4.3 - SUBSISTEMA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA EM CONTAGEM: AGÊNCIAS INTERNACIONAIS, UNIÃO, GOVERNO ESTADUAL E MUNICÍPIO

As ações desenvolvidas por atores institucionais vinculados a agências internacionais, União e governo estadual contribuíram, de acordo com as particularidades de cada instituição, para este realinhamento das temáticas de segurança na agenda de governo dos municípios de Contagem, orientado pela imagem de política de Segurança Pública com Cidadania.

No que tange às relações desenvolvidas com a União, Contagem foi um dos primeiros municípios a assinar o Convênio com o Ministério da Justiça para participação no PRONASCI em 2007. As ações desenvolvidas neste convênio teriam contribuído para disseminação crenças e percepções relacionadas à concepção de política de Segurança com Cidadania no processo de formação da política municipal de segurança, especialmente no que se refere à necessidade de integração entre ações desenvolvidas pelos diversos atores presentes no município.

Antes da criação da SEDS, a guarda, a defesa civil e a junta militar estavam ligadas à Secretaria de Governo (...) a gente já vinha na prefeitura fazendo uma discussão de integração das ações de secretaria, principalmente das ações das secretarias no social,(...) e demos a tarefa do gestor de pensar a questão da segurança pública de forma intersetorial. E ai muito motivado,

porque o Ministério da Justiça e o PRONASCI já vinham nesta discussão (...), então quando a gente assina o convênio (...) no início de 2007, a gente já vinha nesta discussão de que a intersectorialidade precisa acontecer, muito nesta linha: município, estado têm que se integrar no combate à violência” (Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

Desta forma, a criação da Secretária Municipal de Defesa Social apresenta-se com uma evidência da influência de atores institucionais externos, mas especificamente o Ministério da Justiça, na consolidação de um novo formato de política de segurança municipal.

Acredito que (...) o incentivo do Ministério da Justiça, do PRONASCI, para estruturação de uma área de Segurança Pública no município até para conveniar e executar ações locais, para receber recurso do PRONASCI (...). Influencia e muito. Tem sempre a preocupação na execução adequada dos convênios, de estar sempre atento a questão da Segurança Pública. Esta possibilidade de mais recursos através de ações locais (...). Então tem sempre esta preocupação (...) de ter uma equipe que banca, que discute este assunto (...) (Entrevista com a Gestora Municipal das Ações PRONASCI).

A influência das ações desenvolvidas pelo Ministério da Justiça no processo de consolidação da forma de atuação do município em políticas de segurança se torna explícita na Lei Municipal 4424 de Janeiro de 2011, que formaliza a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) e institui o Sistema Integrado de Monitoramento de Contagem, ambos os projetos motivados pelo PRONASCI.

Qual a ideia do GGIM: fazer com que todos os atores que estão ligados direta ou indiretamente ao tema de Segurança Pública no município, sejam atores municipais, sejam atores estaduais, ou mesmo atores federais, possam ter um espaço para se encontrar e debater os problemas, as perspectivas de segurança no município. Por isso que o GGIM foi a primeira ação do

Ministério da Justiça (Entrevista com o Coordenador Federal das Ações PRONASCI em Minas Gerais).

Do ponto de vista do desenvolvimento de alternativas de intervenção, o governo municipal de Contagem adota o GGIM como parte do Sistema Municipal de Defesa Social e Prevenção à Violência responsável pelo acompanhamento e fiscalização das diversas ações desenvolvidas pelo PRONASCI no município.

A influência das ações do governo federal não se limitaria ao processo de formação da política municipal de segurança, repercutindo também em uma reorientação do papel desempenhado por outros atores institucionais, supostamente integrantes do mesmo subsistema de política de segurança.

*eu acho que o convênio ajudou a mudar esta visão de cidadania, inclusive entre as polícias (...), nós precisamos ter cidadania, não apenas esta questão de repressão, (...), não dá só para ter polícia na rua (...), na verdade a gente precisa discutir quem é o criminoso, de onde ele vem e a comunidade onde ele está(...)
(Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).*

Esta reorientação da forma de atuação de atores tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança revela não apenas o fortalecimento de uma perspectiva pautada na imagem de política de Segurança Pública com Cidadania, como a capacidade destes atores tradicionais em se readequar ao um novo contexto das políticas de segurança, preservando o seu papel de destaque neste subsistema de políticas públicas.

De fato, também eu destaco muito nossa relação com as polícias no GGIM, que a gente se reúne mensalmente, com o PRONASCI. Destaco muito a parceria com a polícia nestas ações, nas discussões também, na geração de informação, no diagnóstico sobre Contagem (...) os batalhões, bombeiros e polícia civil são muito participativos, aqui em nossas discussões (...) (Entrevista com a Gestora Municipal das Ações PRONASCI).

Assim, as metodologias propostas pelas ações PRONASCI contribuíram para uma aproximação dos atores institucionais a partir dos problemas de criminalidade e violência observados no município, na tentativa de construção de alternativas de intervenção.

eu acho que o PRONASCI ajudou com esta visão, institucionalmente eu acho que o município não conseguiria fazer isto sozinho (...) a gente senta para discutir hoje no GGIM (...) com comandantes de batalhão (...), com a chefe de departamento, com o comandante do Corpo de Bombeiro, para dizer: olha,(...) tem briga de gang na praça do Glória, o que vamos fazer? O que vamos fazer juntos? (...) É claro que isto não é tão bonitinho assim; É claro que a gente tem os percalços (...), mas a gente conseguiu discutir isto juntos e várias ações a gente consegue implementar (Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

Contudo, as ações implementadas pelo governo federal, através do PRONASCI, teriam contribuído para certo esvaziamento das ações desenvolvidas pelo governo estadual, uma vez que estabeleceu uma relação direta com o município, não mediada ou compartilhada pelo nível estadual.

(...) se percebeu nesta tentativa foi, de alguma forma, minimizar a importância do governo estadual (...), porque a partir do PRONASCI havia um convênio direto com repasse de recursos para os municípios e não havia diálogo (...) sobre como se daria a participação dos governos dos estados (...). O próprio Governo Federal hoje faz esta auto-crítica e está buscando a constituição de um redesenho (...) com uma assinatura conjunta dos governos dos estados (Entrevista com a Coordenadora Especial da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade).

De acordo com algumas entrevistas, outras ações concebidas pelo governo federal e executadas pelo município, no âmbito do PRONASCI, também não consideraram o envolvimento de outros atores institucionais tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança como se verificou no projeto de criação de Núcleo de Policiamento Comunitário e no Projeto

Mulheres da Paz (O Núcleo de Policiamento Comunitário consiste na implantação de bases para o atendimento comunitário em localidades possuidoras de altos índices de criminalidade e violência; o Projeto Mulheres da Paz promove a capacitação de lideranças femininas para aproximação de jovens em situação de risco infracional ou criminal com o propósito de encaminhá-los para programas sociais e educacionais do PRONASCI - Um Novo Paradigma para a Segurança Pública, 2009).

As dificuldades de integração entre as ações desenvolvidas pelos governos federal, estadual e municipal podem ter origens em dificuldades observadas na articulação entre entes no contexto do federalismo brasileiro. A percepção sobre a importância da participação municipal não implicou na exclusão da participação de estados e União. Pelo contrário, o novo paradigma de envolvimento de governos municipais evidenciou a importância e o desafio de uma articulação e cooperação entre entes federados. As dificuldades de cooperação e coordenação destas ações compartilhadas entre entes federados podem ter se tornado ainda mais complexas no contexto político de Contagem. Ou seja, se o alinhamento político partidário do governo municipal com o governo federal facilitou por um lado, as divergências partidárias com o governo estadual dificultaram a relação entre os dois entes.

A relação entre governo federal e governo do estado sempre foi tensa. Não se trata de dizer se foi culpa de 'a' ou de 'b'. Houve compromissos que não foram cumpridos e acabou desgastando a relação (Entrevista com o Coordenador Federal das Ações PRONASCI em Minas Gerais).

Com o município de Contagem tinha uma questão de política partidária, e havia pela prefeitura um entendimento de que os problemas de segurança pública eram de responsabilidade do governo do estado. Então, quando a gente chamava para um diálogo para tentar compartilhar as responsabilidades não havia abertura porque o município não entendia aquele como sendo um problema seu e sim um problema das instituições policiais, um problema do governo do estado (Entrevista com a

Coordenadora Especial da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade).

Eu te confesso que no começo do governo da Marília foi complicado pelas diferenças entre governos do PSDB e PT (Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

Algumas entrevistas demonstram que estas dificuldades de interlocução entre o governo municipal e governo estadual passam por um processo recente de amenização, que coincide com uma melhor definição do papel e da estrutura de atuação do município em políticas de segurança. Estas dificuldades de interlocução podem ter repercutido em uma influência menos expressiva das ações desenvolvidas pelo governo estadual, especialmente através da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade no processo de formação da política municipal de segurança de Contagem.

A influência do governo estadual na formação da política municipal de segurança pode também ter sido minimizada, uma vez que a responsabilidade pela formulação e implementação dos programas integrantes da política estadual de prevenção social à criminalidade era assumida pelo próprio governo estadual, reservando ao município apenas o papel de suporte operacional destas ações, que, por sua vez, teria um impacto menos expressivo na motivação de um debate no interior do governo municipal sobre o formato a ser adotado por sua política de segurança.

Contudo, verifica-se a influência das ações desenvolvidas pela política estadual de prevenção social à criminalidade no processo de formação da política municipal de segurança.

A experiência do Fica Vivo lá [em Nova Contagem] ajudou a perceber que tinha mais coisas, que não era só uma questão urbana ou policial (...). O Fica Vivo chamou a atenção dizendo: (...) além dos projetos sociais, se tem que discutir o que se faz com o preso depois que ele voltar para cá, se ele não tiver a oportunidade ele vai reincidir. Fortaleceu muito este grupo de quem já tinha a visão de integração, de cidadania, (...) fortaleceu

muito este grupo com uma visão mais cidadã (Entrevista com Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

a partir desta integração mais próxima o município começou a entender o que seria Segurança Pública, porque é muito novo para o município. (...) a partir do contato com o estado, o município começou a desenvolver uma ideia sobre a forma de desenvolver Segurança Pública (...) (Entrevista com Comandante da Guarda Municipal).

As ações desenvolvidas por agências internacionais, especialmente através do Programa Conjunto do ONU (realização de diagnósticos, capacitação de gestores locais, dentre outras) não contribuíram diretamente para inserção da temática de segurança na agenda do município de Contagem, uma vez que o início deste programa foi posterior à criação da guarda municipal. Entretanto, estas ações favoreceram uma reorientação da forma como a temática de segurança era abordada em âmbito municipal, aproximando-a da concepção de política de Segurança Pública com Cidadania.

Esta decisão já estava tomada, talvez tenha dado um empurrão (...) no sentido de vamos implementar uma secretaria que discuta de fato, não dá para ficar em uma Secretaria de Governo (Entrevista com o Secretário Adjunto Municipal de Defesa Social).

Apesar das limitações do Programa Conjunto quanto à inserção da temática de segurança na agenda do município, destaca-se a importância da atuação de agências internacionais na disseminação de aspectos da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania entre os diversos atores institucionais presentes neste subsistema de política.

o PNUD passa a atuar no município e esta atuação é positiva porque vem como veio no governo de o Banco Mundial com uma capacitação para os gestores, sensibilizando para a importância do poder público local na construção de estratégia de prevenção” (Entrevista com a Coordenadora Especial da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade).

As agências do sistema ONU contribuiriam para difusão, ao mesmo tempo em que incorporaram aspectos do conceito de Segurança com Cidadania como a importância de ações intersetoriais, desenvolvidas em parceria com o nível local, orientadas de maneira especial pela incidência de homicídios entre jovens. A disseminação da importância do desenvolvimento de diversas ações e alternativas de modo integrado apresenta-se como um aspecto de destaque da atuação de agências internacionais junto ao município.

Eu acho que a diferença que o projeto da ONU está trazendo é isto, de tentar integrar outras áreas (...). O projeto trouxe isto, esta questão de envolver outros atores, que antes não participavam da discussão” (Entrevista com a Gestora Municipal das Ações PRONASCI).

É como se o programa conjunto fosse um catalisador de algumas mudanças. (...) Por exemplo, em Contagem o governo local já viu, já prestou atenção, eu estou vendo que tenho algumas coisas a melhorar e que são de integração de ações, mesmo sendo a prefeitura (Entrevista com a Coordenadora do Programa Conjunto da ONU).

Dessa forma, as ações desenvolvidas por agências internacionais a partir do Programa Conjunto da ONU contribuíram para a disseminação de Crenças e percepções vinculados à imagem de política de Segurança Pública com Cidadania, potencializando uma participação de governos municipais em políticas de segurança de forma integrada com ações desenvolvidas por outros atores institucionais.

Agências internacionais, governo federal e estadual desenvolveram diferentes estratégias para a potencialização do papel do município em políticas de segurança sintetizadas nas ações desenvolvidas pelo Programa Conjunto da ONU, PRONASCI e Política de Prevenção à Criminalidade, respectivamente. Estas estratégias compartilham entre si a referência na concepção de política de Segurança Pública com Cidadania, criando alternativas favoráveis à participação municipal em uma perspectiva preventiva e orientada pela busca de integração e complementaridade com as ações desenvolvidas por outros atores institucionais.

A difusão desta nova imagem de política tenderia a produzir um compartilhamento de crenças entre estes atores de diferentes origens institucionais. A próxima seção busca identificar em que medida é possível perceber a existência de um sistema de crenças orientador da ação dos atores institucionais vinculados a agências internacionais, União, governo do estado de Minas Gerais e governo municipal de Contagem.

4.4 - SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA COMO UM SISTEMA DE CRENÇAS

A análise das entrevistas realizadas entre gestores dos programas e ações do Programa Conjunto da ONU, PRONASCI do Governo Federal, Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade e membros do governo municipal de Contagem aponta a existência de uma série de crenças e perspectivas sobre políticas de segurança compartilhadas entre estes atores institucionais.

O primeiro ponto compartilhado refere-se à importância da participação de governos municipais em políticas de segurança. A maior parte dos entrevistados destacou certa aptidão do município para o desenvolvimento de ações preventivas e articuladas às políticas e ações desenvolvidas por outros atores institucionais.

O papel do município é de fortalecer as ações preventivas, articulado com outros entes (Entrevista com a Gestora Municipal das Ações PRONASCI).

o município (...) deve assumir uma pasta de Segurança Pública (...) pensar estratégias focadas em fatores de proteção e prevenção à criminalidade em seus territórios (Entrevista com a Coordenadora Especial da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade).

Assim, diversos relatos destacaram a relevância de um envolvimento direto dos municípios na execução de políticas de segurança, muito embora tenham sido apontadas dificuldades para o envolvimento deste nível de

governo, tais como limitações impostas pela Constituição de 1988 e restrições de orçamento municipal.

o papel do município é executar, (...) por mais que as políticas sejam de responsabilidade do estado e os programas sejam federais é aqui que se executam as políticas (Entrevista com o Secretário Adjunto de Defesa Social).

pela Constituição tem coisas que não estão a mão dos municípios, como, por exemplo, a questão de polícias. (...) E também a gente tem que considerar que o município tem o recurso limitado para ser distribuído de acordo com a sua vontade (Entrevista com a Coordenadora do Programa Conjunto da ONU).

Este compartilhamento de crenças sobre importância e dificuldades de participação de municípios em políticas de segurança orientou, em certa medida, a forma com que alguns entrevistados compreendem as atribuições destinadas ao governo estadual de estimular a participação municipal em políticas de segurança.

Tem municípios que não têm condições de ter sua própria política de segurança, mas nesse caso o estado é responsável, principalmente, por prover também o direcionamento de como agir, quais são as linhas de ação (...) e com isso também dar os recursos necessários (Entrevista com a Coordenadora do Programa Conjunto da ONU).

Contudo, um consenso mais forte se apresenta na vinculação de governos estaduais à condução de ações repressivas, especialmente através de suas forças policiais, não sendo questionada esta atribuição histórica. Para muitos entrevistados, este papel historicamente assumido deveria ser expandido, orientado pela imagem de política de Segurança Pública com Cidadania.

Os entrevistados também apresentaram o compartilhamento de crenças sobre a forma de atuação do governo federal em políticas de segurança. Verifica-se uma espécie de consenso sobre a importância da atuação da União

estabelecendo diretrizes e fomentando políticas e ações entre estados e municípios, através do desenvolvimento de metodologias e disponibilização de recursos.

O governo federal seria uma espécie de cérebro, que pensa as políticas e tem o recurso para estimular estas políticas (Entrevista com o Coordenador Federal das Ações PRONASCI em Minas Gerais).

Desta forma, observa-se que os atores entrevistados, de diferentes origens institucionais, compartilham crenças sobre os papéis a serem desenvolvidos por União, estado e municípios em políticas de segurança. Estas crenças encontrariam forte referência na Constituição Federal de 1988, verificada no destaque atribuído à condução das ações policiais, por parte do governo estadual. Contudo, os entrevistados sinalizam a utilização de outras referências, refletindo no entendimento de que o governo estadual deveria, também, contemplar ações de prevenção à criminalidade em suas políticas de segurança, motivando outros atores à adoção destas políticas.

O papel de indutor de políticas públicas seria recorrentemente atribuído ao governo federal por grande parte dos entrevistados, que compartilham a crença de que a União deveria desenvolver mecanismos que favoreçam o desenvolvimento de determinadas políticas públicas no âmbito estadual e municipal.

Há uma espécie de consenso entre os entrevistados sobre o papel desempenhado pelos diferentes níveis de governo, sobre a necessidade de integração de ações e políticas e sobre a importância de potencialização do papel desempenhado pelos municípios. O que reflete o compartilhamento de algumas crenças sobre políticas de segurança de um modo geral. Quando perguntados sobre quais deveriam ser os princípios norteadores de políticas de segurança, a maior parte dos os entrevistados identificou elementos que integram a noção de Política de Segurança Pública com Cidadania, quais sejam: a percepção do problema da criminalidade como um fenômeno social multicausal, a relação de complementaridade entre ações de natureza

repressiva e preventiva, a importância de ampliação da participação da sociedade civil e potencialização do papel de governos municipais.

Primeiramente eu acho que ela tem que ser uma política integral, ela não pode só focar ações de repressão ou ações de prevenção, ela tem que focar os dois. Segundo, ela tem que considerar a situação ou realidade da localidade ou território que ela trabalha. Terceiro ela tem que aproveitar de recursos que já existem no município (...). Tem que ter a participação da comunidade (Entrevista com a Coordenadora do Programa Conjunto da ONU).

A concepção de política de Segurança Pública com Cidadania também é percebida pelos entrevistados como uma nova imagem de política, que marca uma mudança de enfoque das políticas de segurança, evidenciando a segurança do cidadão em um sentido mais amplo e criando um contexto favorável para ampliação da participação de atores locais neste subsistema de política de segurança.

Segurança Pública com Cidadania é um conceito novo que marca uma mudança de enfoque no sentido de que a Segurança Pública não é mais percebida apenas como um exercício do Estado em prol do próprio Estado, mas uma ação orientada para segurança de cidadãos e, sobretudo, a cidadania aí neste novo conceito busca frisar também a importância da participação da sociedade civil na constituição desta política (...) (Entrevista com a Coordenadora Especial da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade).

Desta forma, é possível perceber entre os atores entrevistados um entendimento compartilhado a respeito da concepção de política de Segurança Pública com Cidadania e sobre princípios norteadores de uma política de segurança como a importância de articulação entre ações repressivas e preventivas, o envolvimento de governos municipais e a potencialização da participação de membros da sociedade civil. Ou seja, atesta a difusão de uma nova imagem de política de segurança que, de alguma maneira, altera a

concepção eminentemente repressiva que durante muito tempo monopolizou a dinâmica de funcionamento das políticas de segurança no Brasil.

Entre os entrevistados, é possível perceber a generalizada percepção de que este enquadramento de política se encontra no interior da agenda do município de Contagem, ainda que em fase de consolidação.

Desta forma, a identificação do compartilhamento de ideias relativas a políticas de segurança e o esforço de sua materialização na política de segurança do município aponta a identificação de uma política pública como um sistema de crenças, conforme apontado por de Sabatier (1999). Este sistema de crenças agrega atores institucionais de diferentes origens e fortalecer esta perspectiva de política de segurança no interior da agenda municipal de Contagem, em um processo andamento.

4.5 - SÍNTESE

O processo político de inserção de temáticas de segurança na agenda governamental do município de Contagem pode ser dividido em dois momentos distintos. O primeiro consiste na inserção da temática de segurança propriamente dita, caracterizada pela criação da guarda municipal. O segundo seria marcado pelo processo de definição da forma de atuação deste novo órgão assim como pelo desenvolvimento de uma política municipal de segurança.

A criação da guarda municipal de Contagem, que marca uma inflexão da atuação do município ao assumir atribuições no campo da segurança, pode ser entendida a partir da confluência de três grandes fluxos: problema, alternativas e político.

O fluxo do problema tem relação como uma nova percepção dos fenômenos de criminalidade e violência vivenciados no município. Contagem se destaca entre os municípios com maiores registros destes fenômenos desde o início da década de 80. Diversos fatores e atores institucionais contribuíram para que a questão da insegurança urbana fosse percebida como um problema

por atores municipais, que passaram a considerar que deveriam fazer algo a respeito. Dentre estes fatores, é possível perceber um crescimento objetivo dos registros deste fenômeno em Contagem. Verifica-se ainda participação de diversos atores institucionais na disseminação de uma determinada percepção sobre este problema, tais como a concentração da incidência destes fenômenos em determinados territórios do município, assim como a existência de grupos supostamente mais vulneráveis a fatores de risco, como os jovens no que se refere aos homicídios.

Paralela a esta percepção sobre o problema da insegurança urbana, observa-se o fluxo de desenvolvimento de diversas alternativas que pressupunham certa forma de participação municipal na execução de políticas de segurança, destacadamente a Política Estadual de Prevenção à Criminalidade 2002, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) 2007, e, recentemente, o Programa Conjunto desenvolvido por agências do Sistema ONU 2010. Estas alternativas ampliaram as possibilidades de envolvimento do município em políticas de segurança, antes restritas, pelo texto constitucional, à criação de guardas municipais.

Por fim, observa-se a existência de um fluxo político composto pelo processo de conscientização de lideranças políticas locais sobre a importância de envolvimento do município em políticas de segurança. Este fluxo teve como resultado consolidação da “vontade política” da prefeita do município no sentido de inserir temáticas de segurança na agenda de governo, vontade esta manifestada na plataforma de campanha.

Esta “vontade política” encontrou um “ambiente político” favorável para participação do município em políticas de segurança composto por uma nova percepção do problema e por alternativas que refletiam a existência de uma espécie de consenso entre atores institucionais de origens diferenciadas sobre a importância de envolvimento do governo municipal em políticas de segurança.

A confluência destes três fluxos favoreceu a inserção de temáticas de segurança na agenda do município de Contagem e teve como marco a criação

da guarda municipal em 2006. A criação deste novo órgão se apresentou como o primeiro passo para o envolvimento do município em políticas de segurança, abrindo espaço para a discussão e desenvolvimento de novas alternativas de participação.

Após a criação da guarda municipal tem início o segundo momento do processo político de inserção de temáticas de segurança na agenda do governo de Contagem composta pela definição da forma de atuação da guarda e pela definição de outras alternativas a serem desenvolvidas no contexto de uma política municipal de segurança. Nesta segunda fase, verifica-se a existência de diferentes imagens de política pública que orientam o processo de formatação desta nova temática no interior da agenda governamental do município.

Primeiramente, destaca-se a referência assumida por atores militarizados responsáveis pelo desenvolvimento de ações repressivas, com destaque para a PMMG. A guarda de Contagem teve, em suas motivações iniciais de criação, a intenção de complementar as ações desenvolvidas pelas forças policiais estaduais, supostamente prejudicadas pela falta de efetivo. Neste movimento de suplementação, as ações inicialmente desenvolvidas pela guarda municipal se confundiam com as próprias ações militarizadas e repressivas desenvolvidas pelas policiais estaduais.

Esta perspectiva militarizada e repressiva foi paulatinamente modificada, mediante a inserção de uma nova perspectiva. Observa-se o fortalecimento de uma perspectiva mais próxima a imagem de Segurança Pública com Cidadania, em certa medida, potencializada por ações desenvolvidas pela União, governo estadual e agências internacionais, que criaram uma série de estímulos ao município tanto na orientação de uma forma específica de compreensão da questão de segurança no município, quanto na apresentação de alternativas aptas a serem implementadas em âmbito local com a parceria do poder público municipal.

A existência destas duas perspectivas de participação municipal se apresenta como indício da transição do enquadramento atribuído à política municipal de segurança: a primeira articularia atores em prol de uma

participação municipal mais militarizada e repressiva; a segunda agregaria atores em favor de um envolvimento municipal voltado para o desenvolvimento de ações preventivas e participativas, integradas às ações desenvolvidas por outros atores institucionais.

Esta reorientação seria explicitada na adoção de alternativas por parte do município, na reorientação da guarda municipal em uma perspectiva de “Guarda Cidadã” e na forma como se desenvolveu o arranjo institucional de segurança municipal mediante a criação do CINDS, coordenado pela, recém criada, Secretaria Municipal de Defesa Social.

Desta forma, o “ambiente político” que teria favorecido a consolidação da “vontade política” de lideranças locais para o envolvimento do município em políticas de segurança, teria posteriormente contribuído para um enquadramento da política de segurança de Contagem, orientado pela imagem de Segurança Pública com Cidadania. Esta imagem de política se orientaria por um sistema de crenças compartilhado por atores federais, estaduais, municipais e membros de agências internacionais presentes e atuantes no subsistema de política de segurança em Contagem.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção de temáticas de segurança na agenda de governo do município de Contagem revela processos de difusão de imagens de políticas públicas, as quais expressam um conjunto de crenças, na formação de agendas governamentais e na elaboração de políticas públicas.

As mudanças de paradigma de políticas de segurança no Brasil apresentam características de dependência à trajetória entre as concepções de política de Segurança Interna, Segurança Pública e Segurança Pública com Cidadania, verificando-se, principalmente, uma forte referência atribuída a ações militarizadas e repressivas tanto no desenvolvimento das políticas de Segurança Interna, quanto na imagem de política de Segurança Pública. Esta constatação permite a identificação de uma espécie de “monopólio de política pública”, marcado pela intensa referência assumida por ações de natureza

militarizada e repressiva na concepção e desenvolvimento de alternativas de enfrentamento e controle dos problemas de criminalidade e violência.

A configuração do paradigma de Segurança Pública com Cidadania como uma nova imagem de política contribuiu para quebra deste “monopólio de política”, uma vez que as políticas de segurança passam a se orientar não apenas pelo desenvolvimento de ações de natureza militarizadas e repressivas, mas, também pelo desenvolvimento ações de cunho preventivo, refletindo uma nova leitura sobre os problemas de criminalidade e violência, assim como das alternativas de enfrentamento e controle destes fenômenos.

De forma mais específica, a imagem de política de Segurança Pública com Cidadania favoreceu a percepção dos problemas de criminalidade e violência como multicausais, isto é, diversos fatores de risco se combinariam e se reforçariam em determinados territórios favorecendo o envolvimento de indivíduos em rotas de violência e criminalidade seja como autores, seja como vítimas. A esta nova leitura, soma-se o aumento objetivo da incidência contribuindo para uma reavaliação sobre a efetividade de estratégias centralizadas em atores institucionais referenciados em paradigmas militarizados e repressivos.

Em paralelo ao desenvolvimento desta nova percepção do problema da insegurança, tem-se o entendimento da necessidade de desenvolvimento de fatores de proteção como alternativas para o enfrentamento e controle dos fenômenos de criminalidade e violência. Estas alternativas seriam orientadas pela complementação de ações preventivas e repressivas, criando um ambiente político favorável tanto para uma reorientação da forma de atuação de atores tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança, quanto para inserção de novos atores institucionais em um subsistema de política de segurança, dentre eles os governos municipais.

Agências internacionais desempenharam um importante papel na disseminação desta nova concepção de política no interior do subsistema de política de segurança. Em grande medida, a própria configuração da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania pode ser compreendida através da evolução de paradigmas presentes no interior das agendas destas

organizações, migrando da ideia de Desenvolvimento Humano, passando pela concepção de Convivência Cidadã e, por fim, chegando à imagem de Segurança Pública com Cidadania.

Se em um momento inicial as parcerias das agências internacionais se limitavam aos governos federais, é possível perceber a expansão deste papel e o estabelecimento de parcerias com governos estaduais e municipais na disseminação da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania. Estas parcerias teriam assumido um formato ainda mais direto no que se refere aos governos municipais, através do estabelecimento do Programa Conjunto da ONU em 2010, onde seis agências do sistema ONU buscaram desenvolver, junto a três governos municipais brasileiros, estratégias de potencialização da participação municipal orientados pelo desenvolvimento de ações preventivas integradas a ações desenvolvidas por atores tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança.

No caso brasileiro, a disseminação da imagem de política de Segurança Pública com Cidadania junto a governo federal contribuiu para uma reorientação das temáticas de segurança no interior da agenda do governo. Este realinhamento se tornou mais evidente no primeiro governo Lula (2003-2006), através da tentativa de desenvolvimento de uma série de estratégias, dentre elas de criação do SUSP em 2003. Todavia, esta reconfiguração se tornou ainda mais nítida no segundo governo Lula (2007-2010) com a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em 2007, incorporando de forma explícita aspectos como a importância de envolvimento de governos municipais em políticas de segurança, através do desenvolvimento de ações preventivas integradas às ações desenvolvidas por atores institucionais tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança.

Este processo de reconfiguração de temáticas de segurança foi também observado na agenda do governo do estado de Minas Gerais, influenciado por ações de diversos atores institucionais dentre eles o governo federal e agências internacionais. Este realinhamento foi verificado no âmbito do primeiro governo Aécio (2003-2006) explicitado pela criação da Secretaria de Estado de Defesa Social e pela consolidação de um novo Plano Estadual de

Segurança Pública em 2003, orientado não apenas pelo aprimoramento de ações tradicionalmente desenvolvidas por governos estaduais, relacionadas às forças policiais, sistema prisional e sistema de aplicação de medidas sócio-educativas, mas também pelo desenvolvimento de um novo paradigma de segurança, através da implementação de uma Política de Prevenção Social à Criminalidade. Esta política contribuiu para uma tentativa de ampliação da participação de municípios em políticas de segurança, especialmente através da celebração de convênios com entes municipais no intuito de viabilizar a implementação das ações da política em âmbito local.

Esta reconfiguração das temáticas de segurança nas agendas dos governos estadual e federal foi orientada, conforme as especificidades de cada um destes entes federados, pela convergência de uma nova leitura sobre problemas e alternativas, sistematizada na imagem de política de Segurança Pública com Cidadania, e por mudanças no fluxo político com a ascensão de novos grupos políticos comprometidos como o desenvolvimento de uma nova perspectiva de política de segurança. Estes realinhamentos, somados a atuação de agências internacionais contribuíram para o desenvolvimento de uma série de estratégias que pressupunham e incentivavam, em diferentes formatos, o envolvimento de governos municipais em políticas de Segurança Pública com Cidadania.

A política municipal de segurança de Contagem se orientou por ações desenvolvidas pelo governo do estado e federal, muito embora se perceba uma orientação mais expressiva pelas ações do governo federal. As estratégias adotadas pelo governo federal, especialmente através da implementação de módulos do PRONASCI como o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), possibilitaram ao município de Contagem a implementação de um arranjo institucional orientado pelo desenvolvimento de estratégias preventivas integradas a ações desenvolvidas por outros atores institucionais. O governo estadual reservou um papel menos expressivo para a atuação municipal, limitada à garantia de suporte operacional para ações concebidas e executadas pelo próprio governo estadual. Ainda assim, é possível perceber a influência destas ações no processo de formação de uma política de segurança em Contagem.

O caso de Contagem revela a existência de uma divisão clara de competências entre os entes federados, onde o governo federal assume um papel de fomentador de políticas de Segurança Pública com Cidadania e o governo estadual exerce um papel de destaque, através da atuação de suas forças policiais e gestão do sistema prisional, complementadas pelo desenvolvimento de uma Política de Prevenção Social à Criminalidade. O papel do município começa a ganhar contornos mais nítidos através do desenvolvimento de ações de natureza preventivas complementares às ações desenvolvidas por atores tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança. Desta forma, verificam-se evidências da influência da difusão da imagem de Segurança Pública com Cidadania para a definição da atuação destes três entes.

Governos federal e estadual influenciaram, de acordo com suas respectivas especificidades, o processo de inserção de temáticas de segurança na agenda do governo de Contagem, assim como um posterior alinhamento da política de segurança do município orientado pela imagem de Segurança Pública com Cidadania. Contudo, apesar da existência desta influência, destaca-se a relevância da decisão de atores locais em prol do desenvolvimento de uma política de segurança, uma vez que o município dispõe de autonomia, cabendo a ele a decisão de desenvolvimento ou não de políticas de segurança, permitido que o governo municipal estabeleça sua própria agenda de governo.

Desta forma, destaca-se a importância de atores institucionais externos à prefeitura do município, e de suas respectivas estratégias de intervenção, para a disseminação de uma percepção sobre os problemas de criminalidade e violência no município, assim como para a divulgação de alternativas de intervenção nestes problemas, contribuindo para o desenvolvimento de um ambiente político favorável a decisão de atores municipais em prol da inserção de temáticas de segurança na agenda de governo do município. Em Contagem, este momento foi viabilizado quando um novo grupo político, comprometido com o desenvolvimento de temáticas de segurança em âmbito local, assumiu o governo do município.

Assim, no caso da inserção de políticas de segurança na agenda do governo municipal de Contagem é possível perceber a confluência de múltiplos fluxos. O primeiro foi o fluxo do problema composto pelo aumento percebido e real dos índices de criminalidade, contribuindo para que o município considerasse a questão da insegurança como um problema, no qual caberia ao governo local o desenvolvimento de alguma estratégia de intervenção a partir da divulgação de indicadores negativos. O segundo fluxo corresponde ao fluxo de alternativas, ou da política pública, integrado pela produção e difusão, por diferentes atores institucionais (agências internacionais, governos federal e estadual) de uma nova percepção das causas dos fenômenos de criminalidade e violência, associada a uma nova concepção de política de segurança na qual o município assume uma participação mais expressiva. O terceiro fluxo corresponde ao fluxo político composto pela pressão dos cidadãos por uma intervenção na área de segurança, contribuindo para a incorporação do tema na plataforma de campanha do grupo político que viria a vencer as eleições, levando à frente a intenção de efetivar a participação do município em políticas de segurança, inicialmente através da efetiva criação da guarda municipal de Contagem. O evento político de mudança de governo, com a ascensão de um grupo político comprometido com o desenvolvimento municipal de política de segurança, até então externo ao subsistema de política de segurança, favoreceu a confluência dos fluxos de problema, alternativa e político e a consequente abertura de uma janela de oportunidade para inserção de temáticas de segurança na agenda do governo de Contagem.

Desta forma, o processo de desenvolvimento de uma nova imagem de Segurança Pública com Cidadania não contou com a contribuição exclusiva de um único ator, destacando-se a participação de diversos atores institucionais, inseridos em um subsistema de política, no desenvolvimento de uma nova perspectiva sobre os problemas de criminalidade e violência, no levantamento de alternativas de intervenção e na criação de um ambiente favorável a decisão política do município de desenvolver políticas de segurança. Este processo de desenvolvimento de uma nova imagem de política evidencia a importância do acúmulo de conhecimento entre especialistas e atores institucionais de

diferentes origens para o processo político de formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas.

O papel desempenhado por estes atores institucionais no processo de inserção de temáticas de segurança na agenda de Contagem foi, em grande medida, influenciado pelas atribuições constitucionais definidas para os governos federal, estadual e municipal. A Constituição Federal de 1988 reservou aos municípios a prerrogativa de implementação de guardas municipais como uma primeira alternativa de participação de governos municipais em políticas de segurança. Contudo, o texto constitucional de 1988 não contribuiu em um primeiro momento, para uma definição mais clara sobre a efetiva forma de atuação dos governos municipais, através de suas guardas, em políticas de segurança.

Além disto, a Constituição Federal de 1988 reforçou a centralidade do papel exercido pelos governos estaduais, destacando a atuação de suas respectivas forças policiais, o que em certa medida contribuiu para atribuição de um papel menos expressivo aos governos municipais no contexto das políticas de Segurança Pública.

Assim, muito embora a prerrogativa de criação de guardas possa ter representado um estímulo para participação de municípios em políticas de segurança, na prática os primeiros anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram marcados pela participação pouco expressiva de governos municipais em políticas de Segurança Pública, conforme se verifica em Contagem. Apesar disto, a adoção da criação da guarda municipal como primeira ação desenvolvida por Contagem em políticas de segurança revela o efeito incentivador do texto constitucional, ainda que se observe a importância de outros fatores para motivação do município em adotar esta alternativa. Estes fatores seriam desenvolvidos e disseminados através de concepções de políticas de segurança.

De modo mais específico, a criação da guarda municipal em 2006 apresenta-se como uma primeira evidência de inserção de temáticas de segurança na agenda do governo municipal de Contagem. Após esta inserção, é possível perceber a existência de diferentes perspectivas que influenciaram a

forma com que as atribuições constitucionais deste novo órgão foram implementadas no município de Contagem.

A primeira perspectiva se norteia pelo desenvolvimento de ações de viés militarizado e repressivo. Esta orientação estaria referenciada nas motivações iniciais de criação da guarda municipal, que em um momento inicial buscava complementar as ações desenvolvidas pelas forças policiais estaduais. Ou seja, uma vez que a criminalidade e violência são percebidas como problemas a serem enfrentados pelo governo municipal de Contagem, a criação da guarda do município se apresentou como primeira alternativa de participação do município, no intuito de substituir as ações desenvolvidas pelas forças policiais estaduais, em contextos relacionados à proteção de patrimônio e serviços municipais. Esta referência inicialmente atribuída às policiais estaduais foi potencializada por fatores como a capacitação dos primeiros guardas municipais em parceria com a PM e a escolha de um policial militar da reserva para o comando deste novo órgão.

Em um segundo momento, é possível perceber o desenvolvimento de uma nova perspectiva orientada pela imagem de Segurança Pública com Cidadania, seja pela reorientação do papel da guarda municipal, seja pela criação da Secretaria Municipal de Defesa Social e do Sistema Municipal de Defesa Social, em uma perspectiva orientada por ações preventivas e de proximidade com comunidades locais. Estas ações complementariam, e não substituiriam, as atividades militarizadas e repressivas desenvolvidas pelas policiais estaduais.

O fortalecimento desta perspectiva de Segurança Pública com Cidadania foi potencializada por parcerias estabelecidas entre agências internacionais (Programa Conjunto do ONU, 2010), governo federal (PRONASCI, 2007) e governo de Minas Gerais (Política Estadual de Prevenção à Criminalidade, 2003) diretamente com o município de Contagem. Estas parcerias são relativamente recentes, assim como a própria inserção de temáticas de segurança na agenda do município de Contagem.

Na linha de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), destaca-se a necessidade se considerar uma década ou mais para se verificar o impacto desta nova

imagem de política sobre um processo político de formação de agendas governamentais e definição de um enquadramento de política pública, para que esta nova política de segurança municipal possa completar um ciclo completo de formulação, implementação, avaliação e reformulação.

As análises dos processos de inserção de temáticas de segurança na agenda do governo de Contagem e de um posterior enquadramento da política municipal de segurança, orientada pela concepção de política de Segurança Pública com Cidadania, revelam a importância da interação estabelecida entre diferentes atores institucionais, presentes em um subsistema nascente de política de segurança, em um processo de aprendizado gradual sobre aspectos de um problema ao longo do tempo, importante tanto para reconfiguração de agenda de atores tradicionalmente envolvidos, quanto para o fomento à participação de novos atores institucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. "A Coordenação Federativa no Brasil no Brasil: a experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, V. 24, P. 31-67, jun. 2005.
- ADORNO, Sérgio. "Insegurança *versus* Direitos Humanos: Entre a Lei e a Ordem". **TEMPO SOCIAL**. Ver. Sociol. USP, São Paulo. 1999.
- ARRETCHE, Marta. "Federalismo". *In*: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006.
- ALMEIDA, M.H.T. "Rescentralizando a Federação?" **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, P.31-67, jun. 2005.
- ALVAREZ, Alejandro. "O Estado da Segurança na América Latina: Um esboço das Avaliações Situacional e Institucional da Segurança Cidadã na Região". **Gestão de Políticas de Segurança Cidadã**. PNUD, 2006.
- BAUMGARTNER, Frank & JONES, Bryan. "Agendas and Instability". *In* **American Politics**. Chicago, University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, Frank & JONES, Bryan. "Punctuated- Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking". *In*: SABATIER, Paul. **Theories of The Policy Process**. Westview. Westview Press, 1999.
- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988.
- CAPELLA, Ana Cláudia. "Perspectivas Teóricas Sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas". **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)**. 61, 2006.
- CONTAGEM. Lei Orgânica nº 2.220, 13 de junho de 1991.
- CONTAGEM. Lei Complementar nº 003, 11 de julho de 2005.
- CONTAGEM. Lei Complementar nº 006, 19 de dezembro de 2005.
- CONTAGEM. Lei Complementar nº 023, 01 de novembro de 2006.
- CONTAGEM. Lei Complementar nº 052, 30 de junho de 2008.
- CONTAGEM. Lei Complementar nº 060, 14 de janeiro de 2009.
- CONTAGEM. Lei Complementar nº 089, 19 de julho de 2010.

COSTA, Artur e GROSSI, Bruno. “Relações Intergovernamentais e Segurança Pública: Uma Análise do Fundo Nacional de Segurança Pública”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 01. Edição 01. 2007.

CRISP. **Diagnóstico Qualitativo de Nova Contagem – Contagem (MG)**. Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo. UFMG. 2005.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves e BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. “Transformações no Sistema de Segurança Pública: Estudo de Caso em Minas Gerais, Brasil”. **XI Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública**. Guatemala. 2006.

ESCOBAR, Santiago; MUNIZ, Jacqueline; SANSEVIERO, Rafael; SAIN, Marcelo Fabián e ZACCHI, José Marcelo. **La Seguridad Ciudadana Como Política de Estado**. Friederich Ebert Stiftung. SUR, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas”. **RBCS**. Vol. 18 N 51, 2003.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. “Política de Compras e Contratações: Trajetória e Mudanças na Administração Pública Federal Brasileira”. Tese Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. FGV. 2010.

FREIRE, Moema Dutra Freire. “Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos Dias”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 03. Edição 05. 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais**. 2008.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Prevenção Social à Criminalidade: A Experiência de Minas Gerais**. 2009.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Termo de Convênio de Cooperação Técnica que entre si Celebram o Estado de Minas Gerais, Através da Secretaria de Estado de Defesa Social e o Município de Contagem**. N 02. 2004.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Plano Estadual de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais**. 2003.

GUINDANI, Miriam. “O Processo de Gestão da Segurança Municipal”. **O Público e o Privado**. N 04, Julho/ Dezembro, 2004.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Second Edition. The Harper Collins College Publisher . The University of Michigan. 1995

KINGDON, John. “Como Chega a Hora de Uma Idéia?” SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

MACHADO, J. A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas *in* **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 51, n 2, 433-457, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2008.

MESQUITA NETO, Paulo de. “Análise e Propostas: Políticas Municipais de Segurança Cidadã: Problemas e Soluções”. Número 33, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual de Convênios**. 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Um Novo Paradigma para a Segurança Pública**. 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública**. Coletânea 2003-2009. 1ª edição. 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. **Sistema de Convênios do Governo Federal**. Guia de Orientação. 2010.

MUCCIARONI, Gary. “The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique Polity”. V XXIV, n° 3. P 459-482. 1992.

NEVES, Samara; JUNQUEIRA, Renata e VECCHIA, Rosângela. “Federação e Democracia: Arranjos Institucionais no Estado Federal”. 2006.

PNUD. **Documento do Processo Seletivo de Municípios Brasileiros para Participação no Projeto**. 2010.

PNUD. **Documento Programa Conjunto**. Fundo para o Alcance dos ODM PNUD – Espanha – Janela Temática Sobre Prevenção de Conflitos e Construção da Paz. 2009.

RICARDO, Carolina de Mattos e CARUSO, Hayde. “Segurança Pública: Um Desafio para os Municípios Brasileiros”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 01. Edição 01. 2007.

RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério; RICCIO, Vicente; VILLAS, Marcos; ROSS, Steven; SARAIVA, Paulo; Mayrinck, Juliana. **PRONASCI EM PERSPECTIVA**. FGV. 2008.

SABATIER, Paul. **Theories of The Policy Process**. Westview. Westview Press, 1999.

SABATIER, Paul & JENKINS-SMITH, Hank. “The Advocacy Coalition Framework”. An Assessment”. In: SABATIER, Paul. **Theories of The Policy Process**. Westview. Westview Press, 1999.

SAPORI, Luís Flávio e ANDRADE, Scheilla de. “Arranjos Institucionais e Políticas de Segurança na Sociedade Brasileira. In: CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves e BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Homicídios no Brasil**. Editora FGV.

SERRATO, Héctor Riveros. “Rumo a uma Política Integral de Convivência e Segurança Cidadã na América Latina: Marco Conceitual de Interpretação-ação, PNUD. **Projeto Regional de Governabilidade Local para a América Latina**. PNUD. 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. “A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, Dilemas e Perspectivas”. **Estudos Avançados**. Volume 21. Número 61. São Paulo, 2007.

UNICEF. **Índice de Homicídios na Adolescência (IHA)**. Análise Preliminar dos Homicídios em 267 Municípios Brasileiros com mais de 100 mil Habitantes. 2009.

ZAHARIADIS, N. “The Multiplestream framework: Structure, Limitation, Prospects”. In: SABARTIER, PAUL. **Theories of The Policy Process**. Boulder CO, Westview Press. 2nd Edition. 2007.