

## **18º Congresso Brasileiro de Sociologia**

**Grupo de Trabalho (GT 40):** Violência, Polícia e Justiça no Brasil: Agenda de pesquisa e desafios teóricos-metodológicos.

**Autora:** Letícia Fonseca Paiva Delgado

**Instituição:** Universidade Federal Fluminense.

**Título:** A gestão da segurança pública como uma questão de governamentalidade: uma análise da experiência percebida no Município de Juiz de Fora/MG, durante os anos de 2013 e 2014.

### **Resumo**

A partir dos dados obtidos em uma pesquisa empírica realizada no município de Juiz de Fora, localizado na Zona da Mata Mineira, com o objetivo de analisar a mobilização percebida na cidade em torno da temática "violência urbana", durante os anos 2013 e 2014, o trabalho proposto destina-se a identificar os principais argumentos do debate teórico que coloca em termos estratégicos a importância da inserção do município como um ente central na implementação de políticas de segurança pública no contexto brasileiro pós constituição de 1988. Através dos discursos que reforçam a potencialidade do poder local na gestão da violência urbana, importância da descentralização para o êxito destas políticas públicas, foco em ações preventivas à criminalidade, reforço das categorias relacionadas às noções de cidadania e "cultura cidadã", bem como fomento a parceria com a sociedade civil, o município vem sendo reconhecido como um importante ator nessa área da atuação. A percepção da gestão da criminalidade enquanto umas das situações das quais o governo deve se encarregar, permitirá a identificação de uma nova racionalidade frente às formas tradicionais de pensar a segurança pública, que será problematizada a partir de categorias Foucaultianas, principalmente a de Governamentalidade, ferramenta metodológica que busca compreender um saber político que coloca no centro de suas preocupações a noção de população e dos mecanismos capazes de assegurar sua regulação.

## Introdução

Este artigo destina-se a identificar os principais argumentos do debate teórico que coloca em termos estratégicos a importância da inserção do município como um ente central na implementação de políticas de segurança pública no contexto brasileiro pós-constituição de 1988. A análise foi realizada a partir da experiência do município de Juiz de Fora, localizado na zona da mata mineira, que vivenciou um processo de mobilização em torno da temática durante os anos de 2013 e 2014.

Apesar dos vários indicativos favoráveis à qualidade de vida, Juiz de Fora enfrenta, principalmente após 2012, problemas relacionados ao aumento da violência urbana. Nesse contexto, a discussão sobre a temática se fortaleceu, envolvendo diversos órgãos e instituições locais, com destaque para a Câmara dos Vereadores, Ordem dos Advogados, Prefeitura, instituições de ensino, bem como representantes do setor empresarial local.

Nesta proposta, não se apresenta como cabível investigar as causas que ensejaram o aumento da violência urbana nos últimos anos na cidade. No entanto, parte-se da premissa de que a análise empírica dos “movimentos” ocorridos na cidade de Juiz de Fora, principalmente após 2013, é importante por trazer reflexões sobre o envolvimento do poder municipal nos debates relacionados à temática segurança pública. A oportunidade de acompanhamento dos eventos ocorridos na cidade mostrou-se interessante, sobretudo, pela possibilidade da percepção das iniciativas dentro de um contexto de evolução histórica das taxas de criminalidade na cidade. Através da inserção no campo, foi possível mapear algumas das visões, dos papéis atribuídos aos agentes, das disputas, bem como alguns aspectos indicativos dos obstáculos para o fortalecimento das discussões na cidade.

O presente artigo será dividido em duas partes. A primeira será destinada a apresentar os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. A segunda terá por finalidade apresentar os resultados obtidos, que serão analisados, inclusive, através de conceitos de Michael Foucault, com destaque para o de *governamentalidade*, que permite compreender a gestão da criminalidade enquanto umas das situações das quais o governo deve se encarregar, a fim de gerir a população.

Destaca-se, por fim, que o artigo ora apresentado é inspirado em uma proposta mais ampla da autora, que originou a dissertação intitulada: “*O município e a segurança pública: o processo de inserção do poder local no debate sobre a gestão da violência urbana*”, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, sob a orientação do Prof. Paulo César Pontes Fraga.

## **1 Procedimentos Metodológicos e Métodos de pesquisa**

Considerando a natureza do problema a ser verificado, as mobilizações percebidas na cidade, bem como a facilidade da pesquisadora de ter acesso ao campo, foi realizada uma pesquisa na cidade de Juiz de Fora, escolha esta que foi pautada pela percepção de Godoy (1995b,p.26), de que

o estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões “como” e “por que” certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais que só poderão ser analisados dentro de algum contexto da vida real.

As motivações pessoais que orientaram a escolha do objeto de pesquisa<sup>1</sup>, também foram essenciais para o acesso ao campo e desenvolvimento da investigação. Em virtude da subjetividade de algumas informações que serão apresentadas, que refletem, inclusive, passagens da vida pessoal da pesquisadora, optou-se pela narrativa que indique diretamente a pessoa do discurso.

Na busca pela definição dos contornos gerais para a realização de uma pesquisa que viabilizasse a interface entre o município e a segurança pública dentro da realidade de Juiz de Fora/MG, despertou minha atenção um seminário realizado em abril de 2013, denominado “Violência Urbana em Juiz de Fora: o que deve ser feito?”. O evento, que ocorreu entre nos dias 14 e 15 de março, foi uma realização da Câmara Municipal de Juiz de Fora, em parceria com as seguintes instituições: Prefeitura Municipal, Ordem dos Advogados do Brasil/MG – subseção de Juiz de Fora -, Instituto Vianna Júnior (tradicional Faculdade de Direito local) e a Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF -.

---

<sup>1</sup> A trajetória pessoal da pesquisadora, bem como os fatos que a levaram a escolha do objeto de pesquisa estão relatados mais detalhadamente no segundo capítulo da dissertação mencionada. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/1136/1/leticiafonsecapaivadelgado.pdf>

A partir do meu ingresso para lecionar na instituição de ensino Vianna Júnior, percebi que a partir do evento citado surgiu uma comissão, que se reuniria periodicamente. Meu primeiro obstáculo de pesquisa – acesso às reuniões da comissão interinstitucional criada para discussão da segurança pública em âmbito municipal – somente foi superado em setembro de 2013 quando, um vereador que fazia parte da referida comissão, não somente me convidou para a próxima reunião, como me encaminhou um relatório que apresentava “reflexões e sugestões” sobre medidas a serem adotadas na cidade na área da segurança pública.

Em 10 de outubro de 2013 compareci pela primeira vez em uma reunião da intitulada “Comissão de Segurança Pública”. Percebi que as seguintes instituições estavam envolvidas nas discussões: a Câmara dos Vereadores, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Universidade Federal de Juiz de Fora, a Prefeitura Municipal, a Polícia Militar, o Centro de Prevenção à Criminalidade, a Polícia Civil e a Polícia Federal<sup>2</sup>. Os integrantes pareciam querer se situar na proposta, não havendo, de pronto, uma liderança; uma coordenação.

Durante a reunião, alguns dados e informações foram colhidos e organizados. Minha preocupação inicial era mapear as instituições centrais que estavam sendo chamadas (ou aceitaram o convite) para discutir as questões relacionadas à segurança pública em Juiz de Fora. Desta reunião, além da indicação do Secretário de Governo da Prefeitura para a coordenação dos trabalhos da “Comissão de Segurança Pública”, surgiram encaminhamentos que sinalizavam que a discussão iria se fortalecer.

A reunião seguinte ocorreu no dia 25 de outubro de 2013. Denominada “reunião plenária”, teve por finalidade discutir as questões relativas à implementação de um laboratório de estudos sobre violência que funcionaria junto ao Centro de Pesquisas da UFJF. Nesta oportunidade, fiz mais contatos e tive acesso a um documento organizado pela Prefeitura denominado “Plano Municipal de Enfrentamento à violência”. Minha presença às reuniões teve um papel essencial no estudo de caso, por trazer ferramentas para a exploração do campo e permitir a identificação das figuras centrais no debate.

---

<sup>2</sup> A instituição Vianna Júnior, embora tenha sido parceira no Seminário, sinalizava para um distanciamento dos trabalhos. Apesar da presença do Comandante da Guarda Municipal nesta reunião, não houve menção à necessidade de este integrar formalmente a Comissão.

Outro ponto de destaque na pesquisa de campo foi uma visita formal da “Comitiva de Segurança” de Juiz de Fora à Volta Redonda. A viagem, que ocorreu em 22 de julho de 2014, foi organizada pela Prefeitura, porém fruto da mobilização do empresariado local na busca de soluções para a contenção da criminalidade. Volta Redonda aparecia no contexto como uma cidade que tinha obtido grandes reduções no índice de violência a partir de uma atuação mais efetiva do poder local. Participei da viagem representando o Prof. Dr. Paulo Fraga, que foi formalmente convidado por ser Diretor do Centro de Pesquisas Sociais da UFJF – CPS. A comitiva tinha representantes de várias instituições públicas (Prefeitura, Polícia Militar e Civil, Conselhos Municipais, Centro de Prevenção Social à Criminalidade, entre outros); além de representantes dos setores empresarial e comercial local (associações de bares e restaurantes, sindicato do comércio, sindicato hotéis etc). A viagem foi uma oportunidade de realização de diversos contatos, bem como de percepção de qual o papel do empresariado local na mobilização.

O **I Fórum de Segurança de Juiz de Fora** foi realizado no dia 19 de setembro de 2014. Previa o envolvimento de diversas instituições que debateriam os temas apresentados nos seguintes grupos temáticos: tráfico e o consumo de drogas em JF; delinquência juvenil; medo e do crime e sensação de impunidade; impunidade; déficit de vagas e sistema prisional; reincidência criminal e ações imediatas integradas. Cada grupo teria um coordenador e vários envolvidos que foram indicados pelas instituições policiais, OAB; instituições de ensino jurídico, empresariado local, poder judiciário, ministério público e prefeitura. Como professora, fui indicada pelas instituições de ensino que lecionava. Após os termos das discussões pelos grupos, as propostas foram apresentadas no plenário e seriam sintetizadas em um único documento que seria entregue, formalmente, ao novo governador que fosse eleito. No entanto, era notável que várias das ações lidas pelos coordenadores dos GTS na etapa final do Fórum eram de atribuição do poder municipal, por exemplo: criação de lei municipal de concessão de benefício fiscal para as empresas que destinarem recursos em apoio a projetos propostos pela Polícia Civil e Polícia Militar. O fator “surpresa” do Fórum foi a intensa cobrança de ações ao poder público municipal. Desta forma, como consequência desta percepção de que algumas das demandas deveriam ser solucionadas pelo poder público municipal foram elaboradas duas declarações a partir das propostas do Fórum.

A pesquisa de campo me permitiu identificar e eleger os atores institucionais a serem entrevistados. O foco principal era entrevistar pessoas que tivessem relação com a “Comissão de Segurança Pública”, justamente por estarem envolvidas com as discussões para a implementação de um Plano Municipal de enfrentamento à violência na cidade. No entanto, algumas foram escolhidas em virtude da participação no Fórum. A finalidade era perceber, através das análises das entrevistas, como os atores percebiam a mobilização ocorrida em Juiz de Fora e se percebiam que alguma relação entre o município e a segurança pública estava sendo delineada em âmbito local. O método de coleta de dados escolhido – entrevistas não estruturadas - permitiu preservar a espontaneidade e caráter pessoal dos entrevistados, bem como o aspecto exploratório das entrevistas. Ademais, tal forma de entrevista permite levar em consideração as condições institucionais particulares de cada sujeito entrevistado, inclusive as suas diversas tendências de fechamento<sup>3</sup>, sendo mais apropriada para trabalhar temas complexos. (LAVILLE e DIONNE, 1999). Os entrevistados foram:

	<b>INSTITUIÇÃO/FUNÇÃO DO ENTREVISTADO(A)</b>	<b>MOTIVO DA ENTREVISTA</b>
1	Secretario de Governo da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.	Atuação direta nas discussões da Comissão e do Fórum de Segurança Pública.
2	Vereador presidente da Comissão de segurança pública da Câmara dos vereadores.	Atuação direta nas discussões da Comissão de Segurança Pública.
3	Vereador.	Atuação direta nas discussões da Comissão de Segurança Pública.
4	Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil/ Subseção de Juiz de Fora.	A instituição teve participação direta nas discussões da Comissão de Segurança Pública.
5	À época pró-reitor de extensão da UFJF.	Atuação direta nas discussões da Comissão de Segurança Pública.
6	Gestora do Centro de Prevenção à Criminalidade.	Atuação direta nas discussões da Comissão e do Fórum de Segurança Pública.
7	Indicado pela Polícia Militar para representar a instituição oficialmente nas discussões sobre segurança pública.	Atuação direta nas discussões da Comissão e do Fórum de Segurança Pública.

<sup>3</sup> Toda instituição tem tendências de "fechamento", sendo que algumas são mais "fechadas" do que outras. Segundo Erving Goffman: "Seu fechamento ou seu caráter total é simbolizado pela barreira à relação social com o mundo externo e por proibições à saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico, por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, florestas, pântanos." (GOFFMAN, 1974, p. 16). No caso da pesquisa, o fechamento das instituições poderia ser percebido pela maior ou menor abertura dos agentes à apresentação das informações institucionais.

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

Ao final, foram obtidas 13 (treze) entrevistas (todas presenciais), que totalizaram 388 minutos e 38 segundos de gravação (07 horas e 24 minutos, aproximadamente).

Algumas reuniões ocorreram posteriormente para analisar o encaminhamento do Fórum. No entanto, o processo era longo, ainda estava sendo delimitado. Compareci à reunião do dia 14 de abril de 2015 com a finalidade de fechar meu trabalho de campo. Neste estudo de caso, foram utilizadas como fontes de pesquisa:

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

## **2 Da análise dos dados coletados**

Os materiais colhidos foram organizados e analisados através de unidades que viabilizassem a inferência de conhecimentos relativos ao objeto de estudo, tendo como referencial alguns aspectos teóricos. O objetivo, entretanto, não é generalizar as conclusões para toda a realidade brasileira, mas sim buscar elementos para uma compreensão mais profunda dos contornos gerais da discussão

sobre a gestão municipal da segurança pública dentro do contexto brasileiro atual. Nesse sentido, o tratamento dos dados, apesar de algumas características generalizáveis, estará limitado à proposta de perceber – através das análises de conteúdo e análises dos discursos dos entrevistados – como o fenômeno está ocorrendo em Juiz de Fora.

Inicialmente, o estudo de caso nos permitiu tangenciar a relação existente entre o crescimento quantitativo dos delitos e as tentativas de adoção de estratégias e novas formas organizacionais que pretendam discutir e até inverter as curvas ascendentes apresentadas. Apesar de vários indicativos favoráveis à qualidade de vida, a cidade se destaca nos índices nacionais pelo aumento exponencial da violência. Os dados oficiais fornecidos pela Polícia Militar de Minas Gerais indicam um aumento significativo dos números de crimes violentos na cidade (inclusive homicídios tentado/consumado, estupros tentado/consumado e roubo consumado). Em 2010, foram 1202 ocorrências, enquanto em 2014, o número foi de 1769. No que tange ao homicídio, informações obtidas junto à Polícia Militar evidenciam que em um período de 04 anos (2010 – 2014), a cidade registrou um aumento de 160% nessas ocorrências. Enquanto em 2010 foram 45 homicídios, em 2014 o número foi de 117.

A análise das entrevistas trouxe elementos indicativos de como os agentes relacionam o aumento dos índices de criminalidade – fortemente divulgado pela mídia local – e as “mobilizações” observadas em Juiz de Fora/MG. A fala de um dos representantes da Polícia Militar é um exemplo. Ao ser perguntado sobre os motivos que ensejaram a criação de uma Comissão para discussão dos problemas relacionados à segurança pública em Juiz de Fora, o Major da Polícia Militar reconhece o aumento quantitativo de crimes na cidade, porém apresenta uma percepção crítica de uma linha editorial direcionada para a divulgação de fatos relacionados à violência, por interferir na sensação subjetiva de insegurança.

Na linha sugerida por Adorno (2003), percebe-se que, em Juiz de Fora, a opinião pública também funcionou como fator de pressão política, principalmente pela exploração que os noticiários locais tiveram da temática. O reconhecimento da relação entre mídia e insegurança, bem como a possibilidade de este veículo de informação contribuir para fomentar os sentimentos coletivos de insegurança, pode ser percebido, não somente em algumas entrevistas, como no material colhido. Como objeto de reflexão e deliberação durante o I Fórum de Segurança Pública, foi



apresentada uma proposta em de criação de uma campanha de conscientização da população em torno da temática “violência”. A campanha seria uma responsabilidade da prefeitura, através da Secretaria de Comunicação.

A fala de alguns dos entrevistados permitiu reconstruir COMO o poder executivo local – na figura do Secretário de Governo – passou a exercer a coordenação dos trabalhos na cidade. Na primeira reunião da comissão, dia 10 de outubro de 2013, após uma fala do pró-reitor de extensão da UFJF de que a falta de liderança estaria atrapalhando o prosseguimento dos trabalhos e da articulação das demandas apresentadas, o Secretário de Governo da Prefeitura foi reconhecido, de forma unânime, como àquele que deveria exercer a coordenação. Após esta designação “oficial” foi possível perceber, inclusive pela dinâmica observada durante a segunda reunião da Comissão – ocorrida no dia 25 de outubro de 2013 –, que a Prefeitura passou a exercer liderança em relação a esta mobilização.

Do reconhecimento de tal “liderança” pode-se construir duas hipóteses, as quais não são, necessariamente, excludentes. Primeiramente, que os agentes reconhecem a centralidade e importância que a Prefeitura tem na articulação de tais discussões. Por outro prisma, a Prefeitura pode ter desejado se “apoderar” da liderança de tais discussões por reconhecer que estas devem ingressar na agenda municipal para manutenção da governabilidade nessa esfera de poder.

A segunda hipótese se alinha com percepção de que discurso sobre a ampliação da atuação do município na área da segurança pública relaciona-se com o desconforto da sociedade com a tradição do imobilismo municipal, que passa a relacionar o aumento da criminalidade e má gestão dos problemas locais. Nesse contexto, novos formatos discursivos surgem, inclusive, com a intenção de satisfazer o eleitorado. Segundo Soares (2005, p.28), “Os eleitores não querem mais saber se o problema é federal, estadual ou municipal. Querem soluções. Desejam optar entre propostas viáveis, práticas e urgentes”. Tal análise se alinha com a percepção de Barreira (2004, p. 77), para quem “os problemas ligados à área da segurança pública são politizados à medida que a legitimidade dos governos é predominantemente determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível paz pública”. No plano político, o aumento da criminalidade demanda do poder público local novas formas de pensar a segurança pública, focadas em estratégias que consigam manter a confiança e o poder das instituições.

As falas auxiliaram na percepção de que o aumento da criminalidade na cidade desencadeou movimentos interinstitucionais direcionados ao debate das questões relacionadas à gestão da criminalidade e violência local. Outro ponto de destaque foi um consenso, apesar de algumas tensões, de que o poder executivo municipal deveria exercer a liderança em relação a tais discussões. Neste ponto, alguns entrevistados afirmaram expressamente que a existência de uma liderança é essencial para o êxito das ações pretendidas.

Um dos pontos de destaque nas entrevistas é a recorrência das palavras “liderança”, “integração” e “articulação”. Em vários momentos, as expressões foram utilizadas para apontarem obstáculos à participação do município na segurança pública ou para justificarem o pouco êxito das políticas públicas implementadas em âmbito local. A revisão bibliográfica aponta que a liderança e a habilidade articulatória convergem para a criação de duas modalidades de estruturas municipais destinadas à estruturação e direcionamento das políticas de segurança pública. A liderança é apontada como relevante e relaciona-se com a constituição de um organismo central que articule órgãos policiais, guarda municipal, órgãos da justiça, secretarias municipais, entidade da sociedade civil, associações de bairros, imprensa, órgãos governamentais e cidadãos. A articulação pressupõe a adoção de práticas intersetoriais que possam ter impactos nas questões relacionadas à segurança pública. Tanto a Secretaria Municipal de Segurança Pública quanto o GGIM aparecem como organismos locais que buscam assimilar, na gestão das políticas de segurança pública, os ideais de “liderança” e “articulação”.

Juiz de Fora, quando da realização desta pesquisa<sup>4</sup>, não possuía Secretaria Municipal de Segurança Pública, Gabinete de Gestão Integrada Municipal ou qualquer outro órgão afim. As demandas geradas pelo Fórum, Comissão de Segurança Pública, Projeto “Olho Vivo” entre outros, tem sido centralizadas na Secretaria de Governo. Neste sentido é a fala do secretário de governo ao explicar o motivo do envolvimento direto do órgão nas discussões.

Não existe um organismo que representa esta política pública que é a segurança pública no âmbito do município, então eu fiz às vezes disso,

---

<sup>4</sup> Em setembro de 2016 foi criada a Secretaria Municipal de Segurança Pública, através da Lei nº 12766 de 23 de setembro 2016. Curiosamente, a secretaria foi criada durante o pleito eleitoral, sendo que o Prefeito era candidato à reeleição. A campanha foi fortemente marcada pela discussão sobre a insegurança na cidade.

entendeu? Eu tive que tomar a frente, afinal, a demanda da sociedade é muito presente. A missão da secretaria de governo é a articulação institucional, então quem fazia essa ponte com a Polícia Militar e com a Polícia Civil por outras demandas era eu. Com o negócio do “Olho vivo” a coisa foi tomando uma proporção tal, que hoje eu acabei tomando familiaridade e intimidade com a questão da segurança pública, comecei a estudar, tive uma oportunidade de ir à Bogotá na Colômbia (Secretário de Governo de Juiz de Fora).

Apesar do papel central que os entrevistados atribuíram à Prefeitura na coordenação das discussões, foi possível identificar uma reprodução do discurso legal/normativo no que tange à competência constitucional das instituições policiais para gestão da segurança pública. A menção expressa a trechos do art. 144 da Constituição Federal foi recorrente. Apesar desta “coincidência”, foi possível perceber que cada agente utilizou o texto legal dentro de um contexto e para explicar e/ou justificar pontos diversos de suas argumentações. Em alguns momentos, refletia uma tendência de explicação e reforço da importância e centralidade que as instituições policiais e, conseqüentemente, os estados-membros possuem dentro do campo da segurança pública; em outros, tais trechos foram utilizados para justificar e/ou questionar a imobilidade do município; por fim, percebemos que o texto legal também foi utilizado para delimitar as funções da guarda municipal.

As passagens abaixo sugerem diferentes formas de perceber o problema da delimitação constitucional na temática da segurança pública. A fala do representante da instituição policial é no sentido de que o texto constitucional limitaria a participação do município e que a responsabilidade das ações seria prioritariamente dos estados-membro. Apresenta um discurso mais legalista, que sinaliza que a responsabilidade pela inação do município seria da própria Constituição Federal, quando dispõe que a segurança pública deva ser prestada prioritariamente pelos órgãos policiais.

É um ponto bem interessante essa questão da competência da Segurança Pública entre os entes federados. A Constituição Federal, no seu artigo 144, no “caput”, que é o artigo que hoje todos os órgãos de segurança pública, independente de onde estejam, seja no plano federal, estadual ou municipal, têm como lema e como uma diretriz. Ele fala o seguinte: que a Segurança Pública é dever do Estado, mas é direito e responsabilidade de todos. Isso é entendido que a Segurança pública tem que ser operada principalmente pela polícia ostensiva que é a Polícia Militar e pela polícia judiciária que é a Polícia Civil nos Estados. Então isso é uma grande celeuma na questão da Segurança Pública, porque de certa forma isso

exime um pouco o município de sua responsabilidade legal no que tange a Segurança Pública. (Tenente Coronel da Polícia Militar).

O presidente da Comissão de Segurança da Câmara, embora afirme que, constitucionalmente, a segurança pública é atribuição do estado-membro, indica uma “omissão programada” do poder municipal em relação à temática.

Nós estamos aqui no âmbito do poder público municipal. Constitucionalmente segurança é obrigação do estado e a prefeitura, não só essa administração, mas as anteriores principalmente, se esquivam bastante deste tema. Eu até entendo, o prefeito não quer trazer para a sua agenda um tema sob o qual ele vai ter pouco controle. Não é ele que nomeia o chefe da polícia, ele não tem recursos, senão aqueles que ele aplica na Guarda Municipal, mas também é uma instituição muito nova e com limitações, assim, muito sérias, lógico, mas foi criada para cuidar do patrimônio público. Então eu entendo o porquê da administração municipal se esquivar deste tema. Mas o vereador não tem como se esquivar, porque ele está ali, em uma convivência permanente, direta com o cidadão, com as comunidades e isso bate à nossa porta a todo o momento. As pessoas nos pedem a reabertura do posto policial, por exemplo. (Vereador Presidente Comissão Segurança Pública).

A fala deste entrevistado reflete a possibilidade de que alguns gestores municipais sintam-se resguardados pelo discurso do “engessamento” constitucional e, conseqüentemente, deixem de institucionalizar demandas relacionadas à segurança pública. O complexo campo da violência levaria o poder municipal a se esquivar do tema e transferir o ônus aos governos estaduais, amparando-se na letra constitucional e no formalismo da separação entre o município, estado e União. (SOARES, GUINDANI, 2005). O texto constitucional também é mencionado pelo secretário de governo. No entanto, sua fala é no sentido de que deve haver uma absorção destas demandas pelo município, em virtude das lacunas deixadas pelo estado-membro e pela União. Assim, a omissão dos outros poderes é apontada para justificar o motivo da atuação do município.

Vários entrevistados corroboram o discurso de que a segurança pública não é dever exclusivo do Estado. Em vários trechos, percebemos que os agentes externam o conteúdo do art. 144 da Constituição Federal de que a “*Segurança Pública é responsabilidade de todos*”. A participação da sociedade civil, dentro de uma concepção mais sistêmica da segurança pública, se alinha com a criação de instrumentos locais para a efetivação desta participação. Juiz de Fora, apesar de lei

municipal neste sentido (Lei nº 9879/00), não possui Conselho Municipal de Segurança Pública.

Por fim, o discurso de que a Constituição Federal de 1988 limitou a atribuição da guarda municipal foi utilizado em vários momentos e por agentes de diversas instituições. O desconforto em relação à possível “usurpação” de funções por parte das guardas municipais passa a ser justificado pelo caráter impositivo do texto constitucional. Recorrentemente, essas falas sinalizavam uma inquietação sobre a possibilidade de a guarda municipal concorrer com as atribuições da polícia militar. Vários entrevistados defenderam que as ações da guarda municipal deveriam se limitar àquelas destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações do município. Há, portanto, uma preeminência do discurso de que a guarda municipal deve atuar somente em ações preventivas, deixando a cargo das polícias militares o patrulhamento ostensivo/repressivo.

A Constituição da República de 88 também trouxe a figura da Guarda Municipal, mas a Guarda Municipal legalmente é destinada a tomar conta do patrimônio público municipal, essa é a destinação legal da Guarda Municipal. **Ela não tem poder de polícia, então ela foi criada com esse viés de realmente estar presente naquelas instalações e logradouros públicos do município** (g.n). Praças, igrejas, monumentos históricos, essa é a destinação embrionária da Guarda Municipal. Mas o nosso entendimento é interessante, Letícia, porque hoje segurança pública está tão em voga, é um assunto tão discutido, tão debatido no Brasil que isso gera por si só, só a temática já gera algumas distorções até no campo legal. Deixa eu me fazer entender. **A Guarda Municipal, por exemplo, em razão dessa carência, dessa necessidade de segurança, muitas vezes passa a fazer o serviço de polícia ostensiva** (g.n). (Tenente Coronel da Polícia Militar).

Ao ser perguntado se a Guarda Municipal poderia auxiliar nas ações da Polícia Militar, o entrevistado, Comandante da instituição, respondeu:

Não pode haver confusão e querer que a guarda municipal faça papel de polícia militar, mas naquilo que é competência do município e em que ela possa contribuir, eu acho extremamente interessante que o município possa estar compartilhando alguns locais e algumas situações (g.n). (Comandante da Guarda Municipal de Juiz de Fora).

O fragmento da entrevista do Secretário de Governo evidencia alguns dos pontos de tensão que o debate sobre a Guarda Municipal ocasiona em Juiz de Fora.

Portanto, eu vejo a guarda municipal com alguma reserva, mas uma vez que essa já está estruturada, tem que haver condições de trabalho, pois há

vidas em jogo e, além disso, o trabalho deve ser feito com dignidade e ser bem remunerado. **Apesar disso, eu não concordo que a Guarda Municipal concorra com a Polícia Militar, absorvendo funções da mesma. (g.n).** (Secretário de Governo da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora).

Os três trechos acima fortalecem a percepção de que prevalece no campo o discurso – fruto da interpretação do art. 144, §8º da CF – de que as guardas municipais não podem ter ações que assumam e/ou concorram com as atribuições das instituições policiais. Em todos os casos, os argumentos utilizados são de ordem legal, fato este que evidencia o poder do direito de criar discursos verdadeiros, criar um elemento interno de legitimidade e apagar a dimensão das lutas subjacentes. (FOUCAULT, 2005; CHAVES, 2010).

A pesquisa empírica demonstrou que a guarda municipal não aparece, ao menos por ora, como um ator de maior destaque nas discussões sobre a segurança pública em Juiz de Fora. A pouca importância conferida a esta instituição na cidade aparece na contramão do padrão escolhido pelas prefeituras que assumiram uma postura mais incisiva para a segurança pública, as quais, segundo Sento-Sé e Fernandes (2005), optam a fazer da instituição um elemento estratégico em suas iniciativas.

Percebe-se um consenso, não somente nas entrevistas, como no material coletado – principalmente as propostas oriundas do I Fórum de Segurança Pública de Juiz de Fora – que a atuação do município na segurança pública deve ocorrer através da adoção de políticas preventivas à criminalidade, bem como auxiliando na integração e interlocução dos diversos órgãos que desempenhem funções com reflexo neste campo de atuação. Embora as falas dos entrevistados possam esconder interesses ditados pelas instituições, bem como eventuais disputas entre os atores/instituições, elas sinalizam uma correta compreensão do fenômeno, passo inicial para que o poder público municipal explore o seu potencial nas ações preventivas ao reorientar as políticas públicas – originariamente polarizadas para finalidades como educação, saúde e moradia – também para os propósitos da segurança pública. Segundo Soares (2005), uma gestão criativa, voltada para as particularidades e potencialidades da cidade, é um dos pilares da concepção da segurança pública pela lógica do poder local.

As três propostas abaixo, que foram objeto de deliberação no Fórum, sintetizam exemplos do que a cidade compreende como políticas de segurança pública que devam ser efetivadas pelo poder local:

**1)** Lei Municipal de concessão de benefício fiscal para as empresas que destinarem recursos em apoio a projetos propostos pela Polícia Civil e Polícia Militar; **2)** Implementação de Projetos Municipais de assistência social voltados para a Prevenção do uso de drogas, bem como para o tratamento de dependentes químicos; **3)** Traçar um perfil da real situação da população envolvida na criminalidade de Juiz de Fora, principalmente, em relação à reincidência criminal e seus efeitos sobre aplicações e cumprimento de penas privativas de liberdade e restritivas de direitos.

A última proposta reflete a noção de que o conhecimento é um dos elementos de destaque para o êxito das ações em âmbito local. A importância de o município se armar com dados estatísticos e pesquisas especializadas, ou seja, o bom gerenciamento das informações relaciona-se com a percepção de que sem gestão não haverá uma boa política de segurança pública. O conhecimento produzido pelo observatório agrega dados de instituições de ensino e centro de pesquisas, rompendo com a lógica da centralidade de informações obtidas por órgãos policiais. A qualificação do conhecimento sobre a realidade local passa a ser a missão do observatório. Conhecimento este que será gerido pela municipalidade através do GGIM. Como dito acima, o gerenciamento da informação adquire grande importância como estratégia de governo.

Assim, a criação de mecanismos capazes de obter informações e apontar tendências em relação ao complexo fenômeno da violência permite pensar a gestão local da problemática da segurança e da criminalidade de forma mais estratégica. A segurança passa a ser percebida como uma questão de estratégia e se pauta pela busca de “soluções vencedoras”, sendo o gerenciamento de informações o instrumento que pretende viabilizar esta forma de gestão, esta forma de governar.

Governar é estruturar o eventual campo de ação dos outros. O modo de relação próprio do poder que deve ser buscado ao lado do governo. As relações de governo são progressivamente governamentalizadas, racionalizadas, em busca de uma nova racionalidade empregada para atingir um fim. A estratégia se define pela escolha das soluções vencedoras (DREYFUS e RABINOW, 1995).

Em Juiz de Fora, os dados obtidos durante a pesquisa de campo enfatizaram a necessidade da criação de um laboratório de estudos sobre violência na cidade. A preocupação dos agentes com a implementação do centro de estudos foi a tônica de várias reuniões. Embora o processo tenha sido obstaculizado por impasses em relação à dotação orçamentária para sua criação, houve um consenso em relação à necessidade de que a cidade contasse com informações qualificadas, que pudessem subsidiar as ações do poder público. Vários entrevistados sustentaram a importância do conhecimento sobre os fenômenos criminogênicos na cidade. Em alguns momentos, percebe-se uma cobrança para que o município assumira a obrigação pela gestão das informações.

Sobretudo a parceria com a universidade, que eu entendo fundamental para se entender a fundo o fenômeno, a gente precisa fazer pesquisas, pesquisas locais bem estruturadas e isto desde o início foi colocado como um aspecto importante nesse trabalho para posicionar o Município em relação ao tema. Tinha um custo relativamente irrisório, que a universidade naturalmente não quis assumir, até porque já estava dando seu pessoal, já estava amparando institucionalmente a iniciativa, mas quis repartir este custo, aí o Município não quis assumir, o legislativo idem, etc (Vereador Presidente da Comissão de Segurança Pública da Câmara).

A fala do Secretário de Governo também é no sentido de valorizar a criação de um observatório para diagnosticar a situação na cidade de Juiz de Fora. No entanto, a sua fala sinaliza a preocupação com o financiamento do projeto. Utilizando-se implicitamente do discurso de que a segurança pública é responsabilidade de todos, o entrevistado indica que os encargos com o financiamento não seriam somente da prefeitura, e sim “da sociedade civil organizada, os empresários, seja a prefeitura, o estado ou o governo federal”.

Apesar das lutas e impasses em relação à dotação orçamentária para a criação de um organismo destinado à realização de pesquisas sobre a criminalidade em Juiz de Fora, o discurso da importância do gerenciamento de informações esteve presente nas discussões sobre a gestão da segurança pública, relação esta que pode ser percebida através da perspectiva foucaultiana. Ao contrário da disciplina, os dispositivos de segurança trabalham sob um certo número de dados materiais, os quais devem ser conhecidos para serem devidamente gerenciados. De acordo com Foucault (2008), a segurança visa criar um ambiente em função de acontecimentos ou série de acontecimentos de elementos possíveis, elementos estes que devem ser



regularizados em um contexto multivalente e transformável. Dessa forma, a segurança, que se exerce sobre o conjunto de uma população, é uma forma de gerir multiplicidade, de se enfrentar antecipadamente o que não se conhece com exatidão. A segurança passa a ser uma questão de estratégia e o bom governante é aquele que detém uma boa capacidade de trabalhar e gerenciar o futuro. Não há segurança sem gestão do conhecimento.

A percepção da segurança pública, como questão de estratégia, é apresentada pelo Major da Polícia Militar. Ao responder o que ele compreende por uma política municipal de segurança pública, o entrevistado afirma:

Acho que a PM pode atuar muito em parceria com o Município. Algumas vezes, ou grande parte das vezes, hoje isso é feito. Nós temos o programa Ambiente de Paz, que é uma parceria iniciada aqui no município de Juiz de Fora, que já serviu de apresentação no fórum de segurança pública nacional e que está servindo de modelo para outras localidades. Ou pelo menos a procura por esse modelo por outros estados e outras polícias é muito grande. O programa Olho Vivo é uma parceria concreta, já realizada entre o município e o Governo do Estado. Isso tudo são ferramentas, são estratégias dentro de projetos que certamente terão êxito e resultados altamente satisfatórios na prevenção criminal (Major da Polícia Militar).

Ao mencionar as políticas de segurança pública existentes em Juiz de Fora, o entrevistado cita o Programa Olho Vivo que reflete uma tendência de redefinição da utilização do espaço público, do meio urbano, para fins de segurança. Na percepção foucaultiana, é percebido como um dispositivo de segurança que visa manter a criminalidade dentro de limites entendidos como social e economicamente aceitáveis, em torno de uma média considerada admissível para o funcionamento social. Relaciona-se, portanto, com uma forma de saber que coloca, no centro de suas preocupações, a noção de população e dos mecanismos capazes de assegurar sua regulação. A preocupação com a delinquência, enquanto fenômeno populacional passa a ser considerada fundamental para a manutenção das condições de governabilidade.

Em Juiz de Fora, foi possível perceber que o aumento exponencial da criminalidade foi o fator que ensejou mobilizações locais destinadas a discussões sobre políticas de segurança pública. Os altos índices de criminalidade, segundo um dos entrevistados, podem, inclusive, ter consequências políticas, a serem sentidas nas próximas eleições:

Acho que esse Prefeito, assim como o Parlamento, que começou bem e depois fez uma involução, vão ser cobrados, a população percebe nitidamente as lacunas que há no nosso trabalho e naturalmente vai, no momento apropriado, cobrar essa fatura. (*Vereador Presidente da Comissão de Segurança Pública*).

A dimensão política do problema da violência estaria relacionada à percepção dos cidadãos de que os agentes políticos locais são os responsáveis pela gestão da segurança pública.

O trecho acima, em que o parlamentar fala que a “fatura será cobrada” também da Prefeitura, pode ser importante para a compreensão do papel central que a Secretaria de Governo assumiu nas discussões. Em fragmento de entrevista já apresentado, o Secretário de Governo deixa transparecer que suas ações foram motivadas pela ausência de um organismo local destinado a gerir as demandas por segurança pública que surgiram no município. A atuação efetiva do município nas discussões sobre o aumento da criminalidade na cidade, bem como a busca por estratégias para a minimização dos seus efeitos, nos pareceu um processo inevitável em Juiz de Fora. Apesar do receio de tomar para si uma agenda complexa, tudo indica um reconhecimento em âmbito local de que a omissão teria consequências mais negativas do que qualquer tipo de ação.

A garantia das condições de governo, através do reforço da relação de confiança entre governantes e governados, é essencial para a propagação de um saber/poder que tem por finalidade conduzir/governar a população. A manutenção das condições de “governabilidade” relaciona-se com o conceito foucaultiano de “governamentalidade”, que se conecta diretamente à questão de como se governar, como ser governado, como fazer para ser o melhor governante possível.

## **Conclusão**

O presente artigo teve por finalidade apresentar, não somente os procedimentos metodológicos, como alguns dos resultados obtidos através de uma pesquisa de campo realizada entre os anos de 2013 e 2014 na cidade de Juiz de Fora.

Os dados evidenciaram que o aumento exponencial da criminalidade na cidade teve estreita ligação com as mobilizações percebidas, bem com o envolvimento de várias instituições nas discussões sobre segurança pública.

Um dos pontos de destaque foi a forma através da qual a prefeitura passou a exercer a liderança da mobilização, fato este que pode ser alinhado com uma tentativa de manter as condições de governabilidade, notadamente em decorrência da dimensão política que o problema da violência possuía. Desta forma, as discussões retratam também focos de tensão e disputas entre os participantes.

A recorrência ao discurso legal normativo evidencia a capacidade do direito, nos dizeres de Foucault, de criar discursos verdadeiros. Assim, a menção ao art. 144 da CF, no sentido de dar centralidade às instituições policiais na temática segurança pública, bem de limitar à atuação da guarda municipal, foi recorrente. A pesquisa demonstrou que a Guarda Municipal de Juiz de Fora aparece como um ator de menor destaque nas discussões, opção esta que reflete o campo de tensão em que a instituição está inserida, não somente no contexto local, como também nacional.

No que tange à forma de atuação do município, os agentes demonstraram ter conhecimento de que o poder local deve atuar através de ações preventivas, sendo que algumas propostas demonstraram a criatividade que o poder público pode ter ao atuar neste campo.

Por fim, o gerenciamento das informações aparece com uma estratégia orientada para a escolha de soluções vencedoras. Assim, o exercício do poder consiste em conduzir comportamentos e ordenar probabilidades, mantendo, através de dispositivos de segurança, a criminalidade dentro de limites que sejam social e economicamente aceitáveis. É esta a construção necessária para a compreensão da relação entre município e segurança pública como uma questão de governamentalidade.

### **Referências bibliográficas**

ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v.15, n.2, p.103-140, Nov. 2003.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 77-86, Mar. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 Jun. 2015.

CHAVES, J. **O Problema do Direito em Michel Foucault: entre imagens jurídicas e a proposta de um direito novo**. Editora Juruá, Curitiba, 2010.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Graal. Organização, introdução e revisão técnica Roberto Machado. 26ª ed. São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Estratégia, Poder – Saber**. Coleção Ditos e escritos IV. Organizador Manoel Barros da Motta. Forense Universitária. Tradução Vera Lúcia Avellar Ribeiro. 2003.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão**. 38° ed. Editora Vozes. Petrópolis 2010. Trad. Raquel Ramallete.

\_\_\_\_\_. A ordem do Discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 02 de dezembro de 1970. **Leituras Filosóficas**. 23ª ed. Edições Loyola. São Paulo. Tradução: Laura Fraga de Almeida Sampaio.

\_\_\_\_\_. **Segurança, território, população**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. Sujeito e Poder. In: Dreyfus, Hubert L; Rabinow, Paul. Tradução Vera Porto Carrero. **Uma trajetória Filosófica: Para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). Martins Fontes, 2005. Tradução Maria Ernantina Galvão.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). Martins Fontes, 2005. Tradução Maria Ernantina Galvão.

GODOY, A.S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63. Mar/Abr 1995.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução Dante Moreira. São Paulo: Perspectiva, 1974.

\_\_\_\_\_. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. Mai/Jun 1995.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual da metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settenneri. Porto Alegre: Artmed, 1999.

SOARES, L.E (org.). Segurança Municipal no Brasil. In: SENTO-SÉ, J.T. **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, p. 15-45.

SENTO-SE, J. T. Prevenção ao crime e teoria social. **Lua Nova**, São Paulo, n. 83, p. 9-40, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264452011000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452011000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em; 24 jun. 2015.

SENTO-SÉ, J.T.; FERNANDES, O. A Criação do Conselho Comunitário em São Gonçalo. In: SENTO-SÉ, J.T. **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005, p. 255- 282.