

KARINNE NOGUEIRA GALINARI

**POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA-MG: UM
ESTUDO SOBRE AGENDA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Magister Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2017

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

G158p Galinari, Karinne Nogueira, 1982-
2017 Política de segurança pública no município de Viçosa -
MG: um estudo sobre agenda / Karinne Nogueira Galinari. –
Viçosa, MG, 2017.
xii, 142 f.: il. (algumas color.).

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2017.

Referências bibliográficas: f. 115-124.

1. Segurança pública - Viçosa (MG). 2. Política Pública.
3. Viçosa (MG). I. Silveira, Suely de Fátima Ramos, 1959-.
II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em
Administração. III. Título.

CDD 22 ed. 363.1098151

KARINNE NOGUEIRA GALINARI

**POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA-MG: UM
ESTUDO SOBRE AGENDA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Magister Scientiae.

Fernanda Cristina da Silva
(Coorientadora)

Nálbia de Araújo Santos
(Coorientadora)

Marcelo José Braga

Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

“A violência se liberou de qualquer fundamento ideológico”.
Hans M. Enzensberger

(...) o historiador de costumes obedece a leis mais duras do que as que regem o historiador de fatos; aquele deve tornar tudo provável, até o verdadeiro, ao passo que no domínio da história propriamente dita, o impossível é justificado pela razão de ter acontecido.
Honoré de Balzac

AGRADECIMENTOS

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE QUADROS	viii
LISTA DE TABELAS.....	ix
RESUMO	x
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Objetivos.....	5
1.1.1 Objetivo Geral.....	5
1.1.2 Objetivos Específicos.....	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	6
2.1 Políticas Públicas.....	6
2.1.1 Conceito	6
2.1.2 Análise de Políticas Públicas	7
2.1.3 Ciclo de Políticas Públicas.....	9
2.1.4 Agenda-setting (definição de agenda)	12
2.2 Segurança Pública.....	16
2.2.1 Conceito	16
2.2.1 Segurança Pública no Brasil	19
2.2.2 Federalismo, Descentralização e Função dos Municípios com Segurança.....	22
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	28
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	29
3.2 Objeto de Estudo e Unidades de Análise.....	30
3.3 Coleta e Análise de Dados.....	31
3.3.1 Procedimentos Qualitativos	31
3.3.1.1 Coleta de Dados	31
3.3.1.2 Análise dos dados	33
3.3.2 Procedimentos Quantitativos	36
3.3.2.1 Modelagem de Equações Estruturais	36
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	46
4.1 Caracterização do Município de Viçosa	46
4.2 Fluxo de Problemas: Identificação da definição de problema.....	50
4.2.1 Percepção do Problema.....	51
4.2.1.1 Análise das Atas da Câmara Municipal de Viçosa	51
4.2.1.2 Análise das Entrevistas	55
4.2.1.3 Indicadores.....	60

4.3 Fluxo de Soluções: Identificação das propostas apresentadas.....	65
4.3.1 Integração com valores da comunidade e aceitação pública	65
4.3.1.1 Análise das Atas da Câmara Municipal de Viçosa	66
4.3.1.2 Análise das Entrevistas	71
4.3.2 Utilização de estudos de viabilidade técnica	73
4.4 Fluxo Político: Identificação do contexto político e suas alterações.....	78
4.4.1 Clima ou humor nacional.....	78
4.4.2 Mudanças no governo	82
4.4.3 Forças políticas organizadas	85
4.5 Agenda Midiática	87
4.6 Percepção da População sobre Segurança Pública	90
Fonte: Dados da Pesquisa.	91
4.6.1 Aplicação da Modelagem de Equações Estruturais	94
4.7 Os Fluxos formam uma Agenda de Segurança Pública em Viçosa?.....	106
5. CONCLUSÃO	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
APÊNDICE.....	125
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista – agentes governamentais.....	126
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista – grupos de interesse.....	130
APÊNDICE C – Questionário aplicado à população de Viçosa – MG.....	134
APÊNDICE D: Saída do Software Stata 12	137
APÊNDICE E– Passo a passo da Modelagem de Equações Estruturais.....	138
APÊNDICE F– Passo a passo da Modelagem de Equações Estruturais	141

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O Ciclo da Política segundo Howlett e Ramesh	11
Figura 2 – Fluxos do processo decisório e a entrada de discussões na agenda governamental	15
Figura 3 – Políticas públicas de segurança X Políticas de segurança pública.....	19
Figura 4 – Despesas com a Função Segurança Pública, de acordo com Entes da Federação..	26
Figura 5 – Modelo de Fluxos utilizado na Pesquisa.....	36
Figura 6 – Etapas para Construção do Modelo de Equações Estruturais	37
Figura 7 – Diagrama de caminhos para análise da percepção da população	38
Figura 8 – Mapa da Microrregião de Viçosa.....	46
Figura 9 – Pirâmide etária do município de viçosa (Senso 2010).....	47
Figura 10 – Número de Pessoas ocupadas no Município e Número de Salários Mínimos médios mensais	49
Figura 11 - Nuvem de Palavras construída através das entrevistas.....	56
Figura 12 – Modelo Final do diagrama de caminhos.....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sujeitos entrevistados e órgãos em que atuam	33
Quadro 2 – Base teórica para a construção de categorias para análise de existência de agenda	34
Quadro 3 – Categorias de análise	35
Quadro 4: Destaques nas falas quanto à participação nas discussões e formulação de propostas de Segurança no município	75
Quadro 5 – Prefeitos de Viçosa no Período de 2005 a 2016.....	83
Quadro 6 – Resumo dos três fluxos	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Renda, pobreza e desigualdade do município de viçosa	48
Tabela 2: Palavras-Chave relacionadas à Percepção do Problema de Segurança.....	52
Tabela 3 –Indicadores de violência e criminalidade de viçosa (2009 a 2016).....	61
Tabela 4 - Palavras-Chave relacionadas à Soluções Apresentadas.....	66
Tabela 5 – Número de indicações encontradas nas Atas da Câmara Municipal no Período de 2005 a 2015.	79
Tabela 6 – Número de matérias de capa do Jornal Folha da Mata relacionadas à segurança e/ou violência no período de 2009 a 2015.....	88

RESUMO

GALINARI, Karinne Nogueira, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2017. Política de Segurança Pública no Município de Viçosa-Mg: um Estudo sobre Agenda. Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadoras: Fernanda Cristina da Silva e Nálbia de Araújo Santos.

A Segurança Pública é tradicionalmente compreendida, por atores governamentais e não governamentais, como função restrita dos Estados, indicando que, aos municípios caberia o papel de atores coadjuvantes nesse processo. O que se verifica é que hodiernamente, as Prefeituras precisam assumir o papel de corresponsáveis nas ações relacionadas à segurança, buscando apoio das diversas entidades públicas e privadas, para que os problemas que ocorrem em âmbito municipal, sejam solucionados de forma planejada, integrada e eficaz. Tendo em vista a importância deste debate e da atuação municipal nesta área, buscou-se verificar como esse assunto é tratado no Município de Viçosa – MG, que, se segundo dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social apresenta os piores indicadores de criminalidade da região em que está situado. – Dessa forma, torna-se relevante observar como as articulações, o trânsito e o debate sobre o papel dos entes federativos – no caso da presente pesquisa, os municípios – e sociedade civil contribuem para construção e inserção de temas na agenda política local e como as políticas de segurança passam a ser formuladas, se existirem políticas sendo formuladas e implementadas. Para isso, propôs-se as seguintes questões de pesquisa: Como as questões relacionadas à segurança pública são tratadas em âmbito local? Existe uma agenda pública local de segurança? De modo a responder tais questionamentos, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar se existe e como se dá o processo de formação de agenda local de segurança pública. Especificamente buscou-se: (i) investigar como a segurança pública é compreendida por atores governamentais e não governamentais, como eles se articulam e qual é o papel de cada um; (ii) identificar as principais demandas relacionadas à temática segurança pública, bem como a forma de atuação do governo local sobre elas (como são solucionadas); (iii) identificar quais as condições locais e a percepção da população que chamam a atenção para construção de uma agenda de política de segurança; (iv) identificar se há uma agenda política, ou agenda de decisão, voltada para a segurança pública local. A análise foi conduzida numa abordagem mista - qualitativa e quantitativa. Foram realizadas 13 entrevistas em profundidade com atores governamentais do Legislativo, do Executivo e do Judiciário; representantes das Polícias Civil e Militar; representante do Presídio de Viçosa; representantes dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Tutelar, da Mulher, Antidrogas e de Segurança Pública, além de membros de duas entidades representativas da cidade. A análise documental foi realizada por meio da análise das Atas Ordinárias e Extraordinárias da Câmara Municipal de Viçosa (Atas), entre os anos de 2005 a 2015; notícias sobre Segurança Pública, violência e criminalidade em Jornal impresso da cidade, no período de 2009 a 2015, além de consulta aos registros dos indicadores de criminalidade da Polícia Militar no período de 2009 a 2016. Realizou-se, ainda, pesquisa sobre percepção e vitimização junto aos munícipes de Viçosa-MG, quando foram aplicados 220 questionários. No tratamento dos dados foi utilizada metodologia qualitativa - método de análise de conteúdo - para analisar os documentos e entrevistas; e metodologia quantitativa - Modelagem de Equações Estruturais para tratar dos dados

coletados através dos questionários. Os resultados da análise dos dados sugeriram que não existe uma agenda governamental para tratar de segurança pública na cidade, embora a questão seja discutida e sejam adotadas ações emergenciais a partir da ocorrência de algum evento que chame a atenção e gere comoção na população. Tanto na análise das Atas, quanto nas declarações dos entrevistados, fica clara a percepção de problemas pelos atores, com muitas discussões e realização de Audiências Públicas na cidade, que, entretanto, não resultam em planejamento, formulação e implementação de políticas públicas de segurança. Observou-se, a partir das declarações dos atores governamentais que, esses atores compreendem que a função de zelar pela segurança é do Estado, cabendo ao município realizar o atendimento de demandas emergenciais, não atendidas pelo governo estadual. Em relação à percepção da população verificou-se que existe a preocupação com a segurança, com a estrutura da polícia e a necessidade de estabelecimento de uma agenda de segurança pública na cidade.

Palavras Chaves: Agenda; Políticas Públicas; Segurança Pública; Município.

ABSTRACT

GALINARI, Karinne Nogueira, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2017. Public Security Policy in the Municipality of Viçosa-mg: a Study on the Agenda. Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadoras: Fernanda Cristina da Silva e Nálbia de Araújo Santos.

Public Security is traditionally understood by governmental and non-governmental actors as a restricted function of the State, indicating that municipalities would play the role of supporting actors in this process. Nowadays, it is clear that cities hall must assume the role of co-responsible in actions related to security, looking support from many public and private entities, so that the demands that are perceived more clearly at the municipal level, are met in a planned, integrated and effective way. Considering the importance of this debate and the visible municipal action in this area, it was aimed to verify how this subject was treated in the Municipality of Viçosa - MG, which, according to data from the Social Responsibility Mining Index shows the worst crime indicators of the situated region. Thus, it becomes relevant to observe how the articulations, the transit and the debate on the role of federative entities - in the case of the present research, the municipalities - and civil society contributes to the construction and insertion of subjects in local political agenda and as the policies are being formulated, if there are policies being formulated and implemented. With this purpose, the following research questions were proposed: Is there a local public security agenda? Which issues in the municipal agenda include public safety to address them at the local level? In order to answer such questions, the objective of the present research was to analyze if there is any and how is the process of forming a local public safety agenda. Specifically, we sought to: (i) investigate how public safety is understood by governmental and non-governmental actors, how they articulate each other and what is the role of each; (ii) identify the main demands related to the public security issue, as well as how local government acts on them (how they are solved); (iii) identify the local conditions and perceptions of the population that draw attention to building a security policy agenda; (iv) identify whether there is a political agenda, or decision agenda, focused on local public security. The analysis was conducted in a mixed - qualitative and quantitative approach. Thirteen interviews were carried out with governmental actors of the Legislative, Executive and Judiciary; representatives of the Civil and Military Police; representative of the Prison of Viçosa; representatives of the Municipal Councils of the Rights of the Child and of the Adolescent, Guardianship, Women, Antidrug and Public Security, as well as members of two representative entities of the city. The documentary analysis was carried out by analyzing the Ordinary and Extraordinary Minutes of the City Hall of Viçosa (Atas), from 2005 to 2015; information on Public Safety, violence and crime in the city newspaper, from 2009 to 2015, in addition to consulting the records of crime indicators of the Military Police in the period from 2009 to 2016. Research was also carried out on perception and victims of Viçosa-MG, when 220 questionnaires were applied. In the treatment of the data was used qualitative methodology - content analysis method - to analyze the documents and interviews; and quantitative methodology - Modeling of Structural Equations to deal with the data collected through the questionnaires. The data analysis results suggested that there is no government agenda to address public safety in the city, although the

issue is discussed and emergency actions are taken from the occurrence of some event that catches the eye and causes commotion in the population. Both in the analysis of the Atas and in the declarations of the interviewees, the problems perception by the actors is clear, with many discussions and public hearings in the city, which, however, do not result in the planning, formulation and implementation of public security policies. It was observed from governmental actors declarations that them understand the function of watching over the security belongs to the State, being municipality responsibility to meet the emergency demands, not served by the state government. Concerning the perception of the population, it was verified that there is concern about security, the police structure and the need to establish a public security agenda in the city.

Key words: Agenda, Public Politics, Public Security, City.

1 INTRODUÇÃO

Uma das questões mais urgentes enfrentadas pelas cidades brasileiras está relacionada à manutenção da segurança dos seus cidadãos dada elevação de crimes e outros atos associados à violência. Segundo Kahn e Zanetic (2005, p. 78), os problemas relacionados à segurança pública eram entendidos, até recentemente, como algo que diz respeito somente ao governo estadual, mais especificamente, aos órgãos ligados ao sistema de justiça criminal que são as polícias civil e militar, o ministério público, o sistema judiciário estadual e administração prisional.

Para os municípios, o principal argumento para seu não envolvimento nas questões de segurança era o de que a Constituição Federal de 1988 (CF88), em seu artigo 144, confere ao governo Estadual a responsabilidade pelas polícias civis e militares. Com esta delimitação, não havia muito que fazer pelas esferas municipal e estadual, dada a visão de responsabilização pela segurança. Ao governo federal cabia organizar as ações da Polícia Federal, o comando de algumas atividades superiores, bem como a elaboração de Projetos de Lei no âmbito criminal e penal. Observava-se que nos municípios, em alguns poucos havia Guardas Municipais que cuidavam da vigilância dos prédios municipais e, em outros, a ajuda esporádica às polícias estaduais, colaborando com combustível, equipamentos ou empréstimo de imóveis (Kahn e Zanetic, 2005).

Entretanto, os indicadores elevados¹ de violência observados nos municípios brasileiros têm demandado uma ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal para combater a criminalidade. Dessa forma, questões referentes à segurança pública não são mais competência única da esfera estadual sendo inseridas nas discussões das esferas federal e municipal (Lima et al., 2014).

No ano de 2014, o Brasil alcançou a marca recorde de 59.627 mil homicídios, uma alta de 21,9% em comparação aos 48.909 óbitos registrados em 2003. A média de 29,1 para cada grupo de 100 mil habitantes também é a maior já registrada na história do país, e representa uma alta de 10% em comparação à média de 26,5 homicídios/100 mil hab., registrada em 2004, de acordo com o Atlas da Violência² 2016. De acordo com o estudo, a tendência nos próximos anos é que grandes cidades como Rio de

¹ <http://www.mapadaviolencia.org.br/>; <http://www.forumseguranca.org.br/>

² Trabalho realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e divulgado em março de 2017.

Janeiro e São Paulo atinjam um nível estável de violência se permanecerem com os investimentos em segurança pública, podendo reduzir ainda mais essas taxas com esforços concentrados em áreas como saúde e educação, entretanto, se nada for feito em regiões onde o número de assassinatos vem crescendo, como Pará e Alagoas, um novo aumento nos índices nacionais de violência poderá ser registrado.

O que vem ocorrendo no Brasil, segundo os especialistas em Segurança Pública, é uma dispersão, um deslocamento e interiorização dos polos dinâmicos da violência, levando a um crescimento acelerado dos homicídios em localidades. Este ponto gera preocupação governamental, tendo em vista que essa piora nos indicadores de segurança alcançou localidades que, até o início dos anos 2000, eram pacíficas. Se as atuais condições forem mantidas, em menos de uma década as taxas do interior deverão ultrapassar as das capitais e regiões metropolitanas país.

Assim, de acordo com o Atlas a Violência 2016, cidades pequenas como Simões Filho (BA), com 116 mil habitantes, Campina Grande do Sul (PB), com 37,7 mil habitantes, e Marabá (PA), com 216 mil, passaram a liderar, nesta ordem, o ranking de municípios com as maiores taxas de homicídio por 100 mil habitantes.

É lugar comum a seguinte afirmação “Segurança Pública é função dos Estados e ao Poder Municipal cabe a obrigação de manter as Guardas Municipais e a preservação do patrimônio”. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP (2016), cidades mais seguras são consequência da garantia de direitos e da intervenção em conflitos. Dessa forma, a segurança pública não é responsabilidade apenas dos sistemas de polícia e justiça, mas abrange uma série de outros atores, com destaque para os municípios. O encontro entre desenvolvimento urbano e redução da violência deve ressaltar o papel essencial das cidades na prevenção, por intermédio da interação e da inclusão social, da utilização e ocupação dos espaços públicos; da promoção da convivência; e do pleno exercício da cidadania.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, documento divulgado pelo FBSP em junho de 2016, os municípios têm grande vocação para serem coordenadores e articuladores em âmbito local dos diversos atores sociais com responsabilidades em segurança pública. O município é a face mais visível da segurança local, já que os crimes e a violência ocorrem na cidade. Dessa maneira, ele também tem a competência de propor ações, convocar os diferentes setores do sistema de segurança pública, da justiça criminal, sociedade civil e demais secretarias municipais para pensar ações conjuntas para a solução dos problemas que ocorrem na cidade.

Segundo Ricardo e Caruso (2007), a partir do ano 2000 a exclusividade dos Estados na formulação e execução de políticas de segurança pública passou a ser questionada e, ganhou força, entre diversas áreas governamentais, acadêmicas e até mesmo financiadoras nacionais e internacionais, a ideia de que o município como unidade federativa mais próxima do cidadão, pode e deve atuar na gestão local dos problemas de violência e criminalidade.

Como tradição, os municípios já adotam um papel “oculto” na gestão de segurança, financiando, por exemplo, as polícias estaduais, na forma de pagamento de alugueis, combustível para viaturas e até auxílio pró-labore direto a policiais. Muitas vezes isso dá ao gestor municipal a sensação de estar cumprindo o seu papel na área de segurança, mas acaba sendo uma maneira paliativa de investir no setor. Apenas “pagar a conta” das polícias não responde ao potencial nem aos desafios da cidade na gestão da segurança. Ações locais têm potencial e capacidade de gerar resultados. Assim sendo, é essencial que o gestor municipal entenda o protagonismo do município e admita que segurança pública é um problema que pode e deve ser enfrentado por ele, e não só pelos estados ou União.

O cenário nacional de iniciativas dos municípios de prevenção à violência e a criminalidade é bastante diversificado. Não existe um grande número de ações e, as existentes, têm natureza diversa, com diferentes metodologias, tempo de duração e sucesso nas atividades (RICARDO e CARUSO, 2007).

Essa diversidade de ações pode ser explicada por diferentes fatores, como o fato de não ser consenso entre atores governamentais a responsabilidade do município pela segurança pública e seu papel preventivo. A mudança nesta visão, ainda é um trabalho em construção e a configuração de um novo formato de Políticas de Segurança, mais consciente, dinâmico e adaptado à realidade local começa a desabrochar em muitas regiões. Exemplos de políticas de sucesso como as implementadas em Santos, Belo Horizonte, Diadema e Canoas, podem servir de caminho para que os demais municípios se guiem.

O município de Viçosa – MG, objeto de estudo desta pesquisa, passou por um processo de aceleração dos indicadores de criminalidade e violência nos últimos 10 anos. Segundo dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, trabalho coordenado pela Fundação João Pinheiro, a cidade apresenta os piores indicadores de criminalidade da região.

Dessa forma, torna-se relevante observar como as articulações, o trânsito e o debate sobre o papel dos entes federativos – no caso da presente pesquisa, o município – e sociedade civil participam da construção e inserção de temas na agenda política local e como as políticas de segurança passam a ser formuladas a partir dessas articulações.

Estudos sobre a formação da agenda de políticas governamentais (agenda setting), procurando investigar de que forma uma questão específica passa a integrar a agenda do governo municipal têm chamado a atenção dos pesquisadores nas últimas décadas dos anos 1990 e na primeira dos anos 2000. A temática instiga a busca de respostas às questões sobre como as demandas são apresentadas e passam a integrar a agenda governamental ou como uma demanda é avaliada como importante para ser inserida na agenda governamental, que é o que esta pesquisa visa investigar (COBB; ELDER (1983); KINGDON (1995); JONES; BAUMGARTNER, (2005); ZAHARIADIS (2007); BIRKLAND (2007); BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES (2008)).

A proposição de estudar políticas voltadas para a segurança pública decorre da importância adquirida pela temática no Brasil e da necessidade de se tratar com profundidade as questões envolvidas com a área de estudo. Dessa forma, nesta pesquisa propõe-se a análise de políticas públicas por meio de uma investigação a partir da visão dos sujeitos ou dos problemas que determinam a agenda política, visando a uma maior compreensão sobre a distinção entre alternativas e a decisão governamental na definição da agenda de políticas públicas de segurança.

Assim, diante do contexto destacado, surgem os seguintes questionamentos: existe uma agenda local de segurança pública? Quais as questões da agenda municipal contemplam a segurança pública e como são tratadas em âmbito local?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

O presente estudo se propõe a analisar se existe uma agenda local de política de segurança pública e como se dá o processo de formação desta agenda local .

1.1.2 Objetivos Específicos

Especificamente pretende-se:

- Investigar como a segurança pública é compreendida por atores governamentais e não governamentais, como eles se articulam e qual é o papel de cada um;
- Identificar as principais demandas relacionadas à temática segurança pública, bem como a forma de atuação do governo local em relação a elas (como são solucionadas);
- Identificar quais as condições locais e a percepção da população que chamam a atenção para construção de uma agenda de política de segurança;
- Identificar se há uma agenda política ou agenda de decisão, voltada para a segurança pública local.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Neste tópico será apresentada a literatura que norteou o trabalho, compondo uma base para as análises realizadas a partir dos dados coletados.

A partir do entendimento do conceito de Políticas Públicas teceu-se maior aprofundamento teórico sobre os modelos de Análise de Políticas Públicas, o Ciclo de Políticas Públicas e o Processo de Formação de Agenda Política, para embasamento da pesquisa.

Em seguida, fundamentado nos estudos sobre Segurança Pública, visou-se trazer o conceito e analisar o histórico do tratamento da Segurança Pública no Brasil. A partir disso, fez-se uma revisão de literatura sobre os processos de Federalismo e Descentralização no país e como estes interferiram e englobaram a função do município no tratamento da segurança pública.

2.1 Políticas Públicas

2.1.1 Conceito

Segundo Boneti (2007), as responsabilidades do Estado se diversificaram com a ampliação e com o aprofundamento da democracia. Na atualidade, mais comum é se afirmar que a função principal do Estado é promover o bem-estar social. Para tanto, é necessário desenvolver uma série de ações e atuar de forma direta em diversas áreas, como saúde, educação, segurança e meio ambiente.

De acordo com Moraes e Bifano (2014), a Política Pública enquanto disciplina acadêmica e área de estudos, nasceu do desdobramento de trabalhos baseados em teorias sobre o papel do Estado e do governo, então produtores de políticas públicas. Nos Estados Unidos, o estudo de políticas públicas como área de conhecimento surge da busca dos cientistas políticos de compreender a ação dos governos e não somente a análise sobre o Estado e suas instituições.

As políticas públicas surgem como maneiras de equilibrar problemas sociais e econômicos de forma a promover o desenvolvimento do país. A importância dos estudos de políticas públicas surge com a questão econômica principalmente no que se refere às políticas restritivas de gastos, com a entrada tardia de questões sociais na agenda do governo (SOUZA, 2007).

Segundo Nascimento (2003), as Políticas Públicas devem abranger as diversas atividades desenvolvidas por pessoas jurídicas, órgãos e agentes encarregados de

atender às necessidades coletivas. Significa dizer, que os atos administrativos têm como objetivo final, atingir determinada finalidade, qual seja, o bem comum.

Secchi (2010) afirma que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema político. Dessa forma, é composta por dois elementos: a intencionalidade pública e a resolução de um problema público, que é aquele que gera insatisfação para um grupo de pessoas, podendo ou não se converter em uma política pública. Um problema só se torna público quando os atores envolvidos o consideram problema (situação imprópria) e público, ou seja, relevante para o coletivo. Representa assim, a diferença entre o que é e aquela que se almeja em termos de realidade pública.

2.1.2 Análise de Políticas Públicas

As políticas públicas têm, cada vez mais, se convertido em objetos de análise e ao longo das últimas décadas e um número crescente de estudos têm sido desenvolvidos com base na Análise de Política. Trata-se de um campo de pesquisa relativamente consolidado no exterior e, cada vez mais, também no Brasil. O campo da Análise de Política (*Policy Analysis*), pode ser entendido como a ciência do Estado em ação ou, mais precisamente, como uma metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta das autoridades públicas (ROTH, 2006).

Os autores H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, são considerados os quatro grandes pais fundadores da área de políticas públicas (SOUZA, 2006, p.23). Segundo a referida autora (p. 23), a expressão *policy analysis* (análise de política pública) foi introduzida nos anos 1930 e quem primeiro apresentou a ideia de modelar o processo político em termos de estágios, o *policy cycle*, foi Harold D. Lasswell, em 1956. Em 1947, Herbert A. Simon, introduziu o conceito de *policymaker* ou *policy maker*, que considera a racionalidade limitada dos decisores públicos, que não operam com informações completas, nem realizam análises custo-benefício. Em 1965, David Easton trouxe a aplicação da teoria de sistemas para o estudo da Ciência Política, apresentando um esquema conhecido como Modelo Sistêmico, a ser usado para estudar o processo de decisão política que inclui cinco etapas: *input, conversion, output, feedback and environment*.

Laswell (1936) apresenta a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como uma maneira de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção baseada na experiência dos governos, sendo também uma forma de

estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006, p. 23).

Já Simon (1957) inseriu o conceito de racionalidade limitada dos tomadores públicos de decisão (*policy makers*), argumentando, entretanto, que a limitação da racionalidade poderia ser enfraquecida pelo conhecimento racional. De acordo com esse modelo racional, qualquer tomada de decisão deve basear-se em uma análise abrangente de problemas e objetivos, seguida de uma coleta e análise de informações e busca da melhor alternativa para atingir esses objetivos. Isso inclui a análise dos custos e benefícios das diferentes opções e seleção final do curso de ação. As medidas devem ser realizadas (implementadas) e os resultados avaliados em relação aos objetivos e ajustados, se necessário (SOUZA, 2006).

As teorias de Laswell e Simon foram questionadas por Lindblom (1959; 1979), que propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, como relações de poder e relação entre as distintas fases do processo decisório, o que não teria fundamentalmente um fim ou um princípio. O interesse contemporâneo na formulação de políticas pode ser atribuído a Dahl e Lindblom, que pediram aos estudiosos em 1953, que adotassem o estudo das políticas públicas em vez de continuarem a se concentrar nas ideologias como os aspectos críticos dos sistemas políticos. Eles argumentaram que os amplos debates sobre os méritos do capitalismo versus o socialismo eram menos importantes para o bem estar da sociedade do que a cuidadosa consideração das inúmeras "técnicas" que poderiam ser usadas para regular a economia e promover valores sociais particulares. À medida que os estudiosos respondem a tais questões, consideram a diversidade de interesses envolvidos e o equilíbrio de poder dos participantes, as idéias e valores dominantes desses participantes, a estrutura institucional do processo de estabelecimento alternativo, mais amplamente o histórico, político, social e contexto econômico. (SIDNEY, 2007, pgs. 79-80; SOUZA, 2006).

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo o autor, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política. Para usar a linguagem de Easton, resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e,

frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político) (SOUZA, 2006, p. 24).

Serafim e Dias (2012) afirmam que a importância da Análise de Políticas está no entendimento da adaptação das políticas públicas em geral (nacional, estadual ou municipal) e a complexidade que a ela é inerente. Ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si.

Souza (2006, p.30) afirma que muitos foram os modelos explicativos desenvolvidos para entender melhor como e por que os governos realizam ou não alguma atividade. Neste trabalho, será utilizado o modelo do Ciclo da Política Pública, que entende a política pública como um ciclo deliberativo, composto por vários estágios e formando um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. O foco deste estudo é o primeiro estágio, a definição da agenda, que pode ocorrer através do reconhecimento do problema; da construção política da necessidade de se resolver o problema; e pelos participantes (políticos, mídia, grupos de interesse).

Parsons (2007) afirma que de forma gradual os estudos de Análise de Política e a utilização de seus resultados possibilitaram o aprimoramento de políticas públicas, o que contribuiu para a aproximação da cultura acadêmica e da administração pública. Isso possibilitou, principalmente, a partir da segunda metade da década de 1970, que a área da Análise de Política se institucionalizasse e se ampliasse, tornando-se reconhecida tanto por pesquisadores quanto por *policy makers*.

2.1.3 Ciclo de Políticas Públicas

Diversos modelos foram desenvolvidos nas últimas décadas visando melhor compreender o processo decisório das políticas públicas. Teorias foram instituídas buscando explicar questões como a tomada de decisão, a formulação e a implementação de políticas, dando destaque à teoria da escolha racional, ao incrementalismo, a análise de sistemas, o ciclo da política pública, a “coalização de defesa” e a teoria da escolha pública (KELLY; PALUMBO, 1992; SOUZA; CARVALHO, 1999).

Os estudos sobre *policy analysis* e *policy making* procuram compreender e analisar o funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto inicial a identificação

das características das agências públicas, dos atores participantes do processo, dos mecanismos, critérios e estilos decisórios empregados e das interrelações entre essas variáveis (agências e atores) com as variáveis externas que influenciam o processo. Entre as contribuições, encontra-se o modelo do ciclo das políticas públicas [*policy cycle*], que tenta explicar a interação entre intenções e ações, ao mesmo tempo em que busca desvendar a relação entre o ambiente social, político e econômico, de um lado, e o governo, de outro.

A ideia de organizar o processo político em de estágios foi antecipada por Lasswell em 1956, como parte de sua tentativa de estabelecer uma ciência política multidisciplinar e prescritiva. Embora sua seqüência de estágios tenha sido contestada (em particular, o término vem antes da avaliação), o próprio modelo tem sido bem sucedido para o campo de estudos de políticas e tornou-se o ponto de partida de uma variedade de tipologias do processo político (JANN; WEGRICH, 2007, p. 43).

De acordo com Silva e Dagnino (2011), o ciclo da política é uma ferramenta analítica utilizada para o estudo de uma dada política. Construído para fins de modelação, ordenamento, explicação e prescrição do processo de elaboração de política, ele pertence a uma ordem mais lógica do que cronológica. No ciclo da política, a política pública deve ser entendida como um processo contínuo e dinâmico, que, para efeito de análise, é composto por momentos.

É importante ressaltar que cada momento possui: i) atores; ii) restrições; iii) decisões; iv) desenvolvimento; v) resultados próprios. Apesar de cada momento possuir seus componentes, eles não devem ser entendidos como independentes (CAVALCANTI, 2007).

Frey (2000) afirma que o ciclo da política parte da hipótese de que o “agir público” para resolver problemas públicos pode ser desmembrado em momentos parciais. Esses momentos dizem respeito a um conjunto de elementos que podem ser examinados verificando as constelações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas que se localizam tipicamente em cada fase. Dessa forma, a divisão de uma política em momentos é uma ferramenta útil, uma vez que permite compreender a política através de uma análise processual.

Howlett e Ramesh (1995) condensaram e organizaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, expondo o que designaram como ‘*improved model*’. Este modelo é utilizado até os dias atuais nos estudos de política: 1- montagem da agenda (prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de

problemas); 2- formulação da política (passa por um processo de formulação de propostas); (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação (para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política).

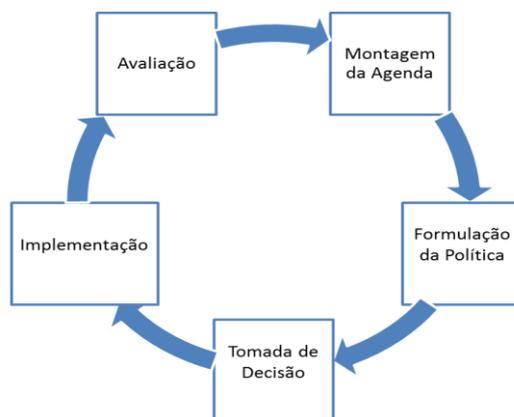


Figura 1 – O Ciclo da Política segundo Howlett e Ramesh

Fonte: Adaptado de HOWLETT e RAMESH (2003, p.15).

Kingdon (1995), Kelly e Palumbo (1992) também apontam fases ou etapas para compor o processo de ciclo de políticas, que se inicia com a determinação da agenda, em que a dinâmica da definição do problema é questão a primordial para o entendimento da política pública; o momento seguinte é a formulação e legitimação da política, onde propostas são selecionadas, busca-se e constrói-se apoio político, se formalizam as leis; a próxima fase é a implementação de políticas, com a operacionalização das políticas, programas e projetos e sua execução; o momento final é de avaliação de políticas, onde é realizado um relatório dos resultados alcançados com a implementação das propostas, e os impactos dos programas são avaliados tendo ou não sugestão de mudanças (SOUZA, 2006).

Baumgartner e Jones (1993) e Kingdon (1995) focam sua análise, tendo como ponto de partida a concepção de que o processo decisório abrange sempre duas questões: onde surge a demanda e quem participa do processo de definição da agenda. Alguns aspectos devem ser analisados: um assunto ou tema para atingir o status de agenda precisa ser alvo de atenções e envolve a interação de uma série de elementos complexos que influenciam a decisão, formulação e implementação das políticas públicas.

O modelo de Kingdon (1995) centra sua composição teórica nos momentos de pré-decisão e nos processos de tomada de decisão da política pública, focando a

progressão de uma questão da agenda sistêmica difusa para a agenda governamental e, finalmente, para o estágio de decisão. Nesse processo, as influências que levam à escolha da política são motivadas por duas categorias de fatores: os participantes ativos (governamentais e não-governamentais) e os processos pelos quais os itens da agenda e as alternativas ganham evidência (CAPELLA, 2006).

2.1.4 Agenda-setting (definição de agenda)

A estrutura teórica do Ciclo da Política Pública desenvolvida por Kingdon (1995) pode ser adotada como ponto de partida, para a análise da etapa em que uma política pública é definida como item prioritário, na agenda governamental, ou seja, as nuances que envolvem os estágios de pré-decisão (PINTO, 2008, p.30).

De acordo com Ruz e Romanini (2002), a agenda ou pauta governamental, agenda de decisões ou agenda de políticas públicas, pode ser entendida com um rol de prioridades, constituídas primeiramente pelos governos, onde dedicarão suas energias e sua atenção. É comum essas prioridades sofrerem alterações, dependendo da dinâmica da política (*politics*). Dessa forma, o conceito de agenda é fundamental, tendo em vista que os atores políticos buscam incluir seus interesses nesse rol de prioridades buscando sua inserção como objetos de decisão política.

Partindo das perguntas “Que problemas são reconhecidos pelos governantes como relevantes? Como se dá este processo de reconhecimento?”, Kingdon (1984) iniciou um estudo sobre duas políticas públicas (saúde e transportes) desenvolvidas nos EUA, visando compreender como alguns assuntos relativos a estas áreas integraram a agenda política governamental e de que forma foram determinadas as alternativas para a tomada de decisão. Suas perguntas se resumiam, a saber, quando e de que forma um problema ingressava ou não na agenda decisória de um governante.

Com sua pesquisa, o autor notou que os problemas se apresentavam de forma diferente e ganhavam a atenção do governo de maneira distinta. Dessa forma, denominou como “agenda” a lista de temas e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele empregavam sua atenção num determinado momento. Também deu destaque ao processo de modificação da agenda, que se altera à medida que os cenários políticos se transformam e, visando destacar os diferentes status dos problemas no âmbito de uma política de governo diferenciou três tipos de agenda no processo político (BATISTA e REZENDE, 2011): agenda sistêmica ou não governamental; agenda institucional ou governamental e agenda política ou decisória.

- **a agenda sistêmica ou não-governamental** – corresponde à lista de assuntos e problemas do país, colocados na sociedade, que por algum motivo não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política naquele momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental;
- **a agenda institucional ou governamental** – inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão;
- **a agenda decisória ou política** – corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios.

Dessa maneira, a agenda pode ser compreendida como o “espaço problemático” de uma sociedade. Um determinado assunto é agrupado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão dependentes a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político (ROCHEFORT; COBB, 1994).

Kingdon (1984) concluiu que a inclusão entrada de novos problemas na agenda decisória não é determinada por um processo fundamentalmente incremental, mas é resultado de um combinado de fluxos independentes que perpassam as estruturas de decisão – o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*). Dessa forma, o autor enfatizou que os formuladores de políticas não são capazes de atuar em todos os problemas o tempo todo e que apenas alguns temas têm capacidade de atrair a atenção dos formuladores e entrar na agenda decisória, produzindo muitas vezes mudanças abruptas, a partir da produção de uma combinação inédita. O autor caracteriza os três fluxos da seguinte forma:

- **Fluxo de problemas** – remete às condições sociais e à forma como cada condição desperta a necessidade de ação. Problemas podem ser percebidos a partir de indicadores, de eventos, crises e símbolos, ou no *feedback* de ações governamentais. Um problema, quando identificado, assume grande importância no debate de formulação de políticas.

Mesmo assim, a evidência dos problemas não é capaz de isoladamente influenciar a tomada de decisão, exigindo uma articulação com os demais fluxos.

- **Fluxo de alternativas e soluções** – são propostas rotineiras preparadas por especialistas, funcionários públicos, grupos de interesse, entre outros. Estes diversos grupos movimentam comunidades de políticas que se envolvem com determinados temas e aguardam o surgimento de oportunidades para propor soluções para os problemas. As opções e recursos já estão disponíveis, então, quando surgem os problemas passam por um processo competitivo de seleção, para o efetivo atendimento no processo decisório das políticas.

- **Fluxo político** – dimensão da política “propriamente dita”, onde as coalizões são estabelecidas a partir de trocas e negociações. Neste fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional; as forças políticas organizadas (grupos de pressão); e mudanças no interior do próprio governo.

Kingdon (1984) estabelece uma diferenciação importante entre problemas e condições buscando facilitar o entendimento da seleção de problemas. Para o autor, uma condição é uma situação percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Uma condição se torna um problema quando formuladores de políticas passam a acreditar que algo precisa ser feito a respeito. Por meio de três organismos básicos – indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais - as condições se transformam em problemas, captando a atenção dos atores do processo de decisão e, portanto, despertando a necessidade de ação.

De acordo com Pinto (2008), no modelo do ciclo da política pública, as correntes dos fluxos são independentes, cada uma tem vida própria e se move sem a dependência da outra, envolvendo diferentes atores em cada uma delas. O resultado da união dessas três correntes constitui a “janela de oportunidade” (policy windows) onde um tema será introduzido na agenda governamental, conforme observado na Figura 2.

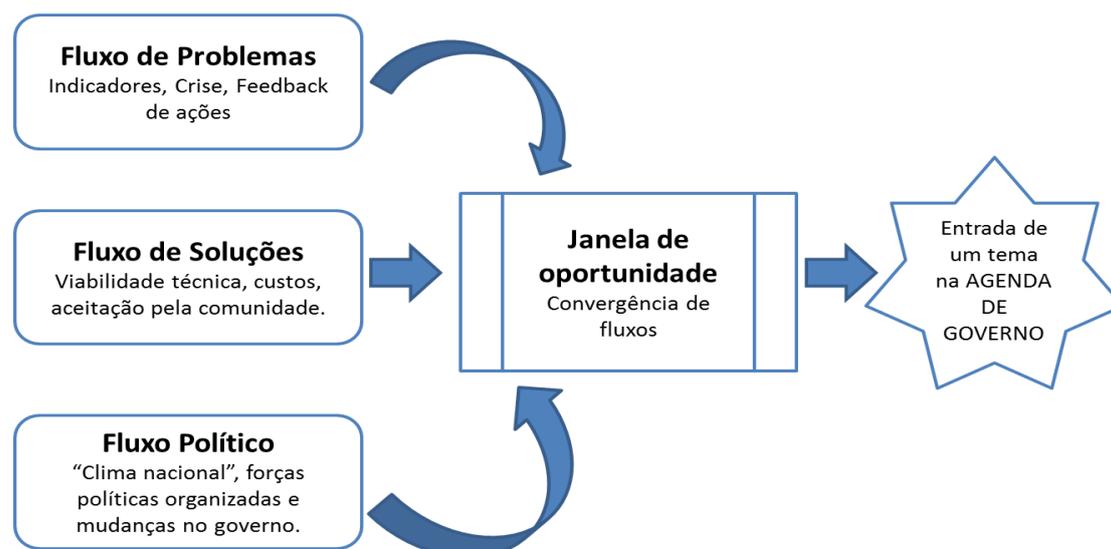


Figura 2 – Fluxos do processo decisório e a entrada de discussões na agenda governamental

Fonte: Elaborado a partir de Kingdon (1984).

Para Kingdon (1984), o momento crítico que ilustra a evidência de um assunto na agenda não é a sua fonte, mas o “ambiente” do governo e a receptividade da ideia, aliados ao acordo de atores envolvidos na decisão, elaboração e implementação de uma política pública. A chave, portanto, para se entender as mudanças nas políticas públicas, não está na origem da ideia, mas no entendimento do processo de crescimento dessa ideia. Uma janela de oportunidade apresenta um conjunto de condições favoráveis a alterações nas agendas governamental e de decisão e à entrada de novos temas nestas agendas.

De acordo com Capella (2006) é importante considerar que os defensores de uma ação política mantêm seus problemas e propostas de soluções preparadas, esperando que essas oportunidades aconteçam, levando em conta que a “janela de oportunidades”, quando se abre, tem caráter provisório e não se mantém aberta por muito tempo. A oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos se desarticula com relação aos demais.

Segundo Batista e Rezende (2011), ao construir essa ideia e esses conceitos, o Modelo oferece para o campo da análise de políticas diversos recursos metodológicos que podem ajudar a compreender os elementos pertencentes ao processo de desenvolvimento de uma política. Também oferece recursos para ajudar no entendimento de que a exclusão de assuntos da agenda governamental pode acontecer, entre outras causas, em função de uma base de apoio escassa para sustentação do assunto na agenda; por políticas mal formuladas; por uma política governamental

elaborada deliberadamente para o enfraquecimento e extinção daquele problema; e da alteração da natureza do problema.

Segundo Kingdon (1984), a convergência entre os três Fluxos – de Problemas, de Soluções e Político – pode criar um fenômeno chamado de Janela de Oportunidades. Esse elemento abre chances para os empreendedores de Políticas Públicas apresentarem suas propostas. Essas janelas são influenciadas principalmente pelo Fluxo de Problemas e Fluxo Político e, as alternativas apresentadas nestes fluxos, podem encontrar seu espaço nesse momento.

Segundo o autor, as janelas podem derivar de vários fatores como mudanças de governo devido a eleições, substituições de chefes de órgãos, elaboração de Plano Plurianual - PPA, crises, resultados de processos, dentre outros.

As Janelas de Oportunidade não permanecem abertas por muito tempo, são temporárias e passageiras. Dessa forma, os atores devem aproveitar este momento para discussão de seus temas, devido a uma alta probabilidade de essas questões entrarem na agenda governamental. O fechamento das janelas pode acontecer após alguma decisão ser tomada, por uma questão ter perdido visibilidade, pelo fracasso em buscar uma alternativa ou simplesmente por não existir uma solução viável disponível.

Há que se pensar, por que alguns temas convergem dentro dos Fluxos abrindo uma Janela de Oportunidades e outros simplesmente ficam esquecidos no caminho das discussões. Como saber, quando serão abertas essas janelas?

De acordo com Rua e Romanini (2005), existem janelas que são previsíveis, que surgem em momentos de eventos regulares e permanentes, como resultado da adequação ao ambiente institucional. Entretanto, há janelas que se abrem em momentos especiais, passageiros e que exigem uma resolução rápida dos problemas demandados.

Segundo as autoras, quando há uma junção dos fluxos, acontece o processo de acoplamento e as questões são incluídas na agenda ou ocorre uma mudança na agenda governamental. Um elemento fundamental para que se aproveitem as Janelas de Oportunidades é o empreendedor de políticas públicas e atua no “amacramento” (*soften-up*) das propostas.

2.2 Segurança Pública

2.2.1 Conceito

Carvalho e Silva (2011, p. 60) afirmam que a Segurança Pública é uma necessidade social, constituindo, portanto, uma das funções do Estado. Pode ser

conceituada como provimento das necessidades do homem social buscando o estabelecimento de limites do exercício do seu direito e do cumprimento de seus deveres. Trata-se de uma obrigação do Estado para com seus cidadãos, devendo assegurar as liberdades individuais e coletivas, não podendo dela se eximir ou omitir, tendo em vista que somente o Estado detém a legitimidade para assegurar a inviolabilidade dos direitos da população.

Segundo Boneti (2007), as responsabilidades do Estado se diversificaram com a ampliação e com o aprofundamento da democracia. Na atualidade, mais comum é se afirmar que a função principal do Estado é promover o bem-estar social.

Carvalho e Silva (2011, p. 62) afirmam que a segurança pública é considerada uma demanda da sociedade que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. A segurança social aparece como a principal condição à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, instituídos nos ordenamentos jurídicos. Às instituições ou órgãos estatais, encarregados de adotar ações voltadas para assegurar a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a Política de Segurança Pública, ou seja, o conjunto de ações desenhadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva.

De acordo com Bengochea et al. (2004, p. 120), a segurança pública é uma ação sistêmica e otimizada que abrange um conjunto de ações públicas e comunitárias, buscando garantir a proteção do indivíduo e da coletividade e o acréscimo da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, avalizando direitos e cidadania a todos. É considerada uma ação sistêmica porque abrange, num mesmo cenário, um grupo de conhecimentos e técnicas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos.

De acordo com a Organização dos Estados Americanos (OEA) (2016) o conceito de segurança pública começou a ser entendido sob uma perspectiva mais complexa do que em décadas passadas. As ameaças de segurança vão além da esfera militar tradicional e incluem problemas que têm impacto direto sobre a vida das pessoas, tais como a violência das gangues, crime cibernético, o tráfico ilegal de drogas, armas de fogo, ou seres humanos.

Shikida e Borilli (2007, p.3) afirmam, tendo como base o Código Penal brasileiro, que do ponto de vista jurídico, o crime pode ser de diversas formas: contra a pessoa; contra o patrimônio; contra a organização do trabalho; contra a propriedade imaterial; contra a incolumidade pública; contra a família; contra o sentimento religioso; contra a paz pública; contra o respeito aos mortos; contra os costumes; contra a administração pública e, contra a fé pública.

Ainda segundo os autores, existem constantes discussões e preocupações com as formas de se prevenir, definir e combater o crime e isso não é recente. Durante o processo de evolução humana, tanto o cidadão de bem como o criminoso têm sido examinados.

De acordo com Oliveira (2002, p. 46), existe uma ideia cristalizada de que o problema da Segurança Pública é de todos, e que permeia a discussão sobre possíveis soluções. É bastante comum a armadilha da dicotomia do “discurso social” e do “discurso repressivo”, sendo as duas posturas vistas como excludentes. Se uma está em foco, a outra fica de lado. Dessa maneira, é preciso buscar uma solução para sair desta concepção restrita e estabelecer uma forma de comunicação, integrando o debate entre repressão e prevenção.

Oliveira (2002, p. 47) afirma que existem dois paradigmas básicos que permeiam a visão das políticas de segurança pública: ou são políticas independentes, constituindo as políticas repressivas ou estão subordinadas à questão social, constituindo as políticas preventivas. Dessa forma, as discussões não conseguem fugir da dicotomia, do antagonismo.

A referida autora ainda esclarece que, para tornar a discussão produtiva, fugindo do desejo e da facilidade dos discursos excludentes e superficiais, o estabelecimento da distinção entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança é um bom começo. Grandes equívocos podem ser causados sem essa distinção clara. Políticas de segurança pública se referem às atividades caracteristicamente policiais, é a atuação policial “*strictu sensu*”. Políticas públicas de segurança é um conceito que abarca diversas ações, governamentais e não governamentais, que impactam ou são impactadas pelo problema da criminalidade e da violência (Figura 3).

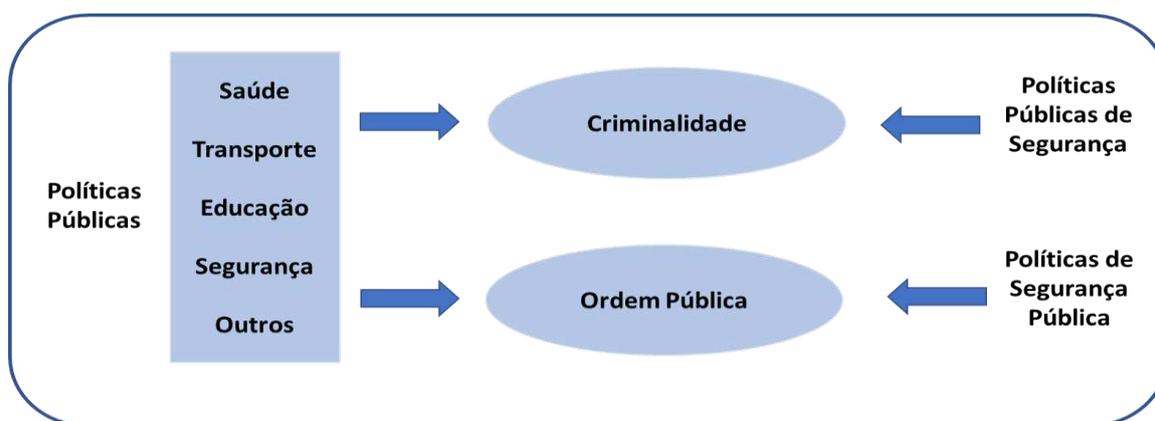


Figura 3 – Políticas públicas de segurança X Políticas de segurança pública

Fonte: Adaptado de Filocre (2009)

2.2.1 Políticas Públicas de Segurança no Brasil

Souza (2003) afirma que a história constitucional brasileira está carregada de referências confusas relacionadas à segurança pública. Até a Constituição de 1988, não havia um capítulo específico e nem uma organização constitucional mais particularizada, o que trouxe importantes consequências para a legitimação da atuação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança.

Segundo o autor, as leis sobre segurança dos entes federativos devem estar em concordância com a Constituição Federal, assim como suas estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades policiais.

De acordo com Cano (2006, p.137), o Brasil, assim como muitos outros países da América Latina, vivencia um panorama de crise na segurança pública, com taxas elevadas de criminalidade, que cresceram de forma expressiva ao longo das décadas de 1980 e 1990. O termo utilizado no Brasil para referir-se a este tema é “segurança pública”, no lugar de “segurança cidadã”, termo comumente utilizado em outros países da América Latina. No Brasil, a noção de “segurança cidadã” está integrada a um modelo privado, mais democrático e comunitário, vinculado à noção de cidadania.

Cano (2006, p. 137) afirma que o avanço notável da criminalidade trouxe o tema da segurança pública para a agenda política e social, da qual não mais saiu. As falhas das políticas tradicionais no controle da criminalidade e da violência deu espaço para reformas e propostas inovadoras. A ideia de uma segurança pública mais democrática, com maior atenção à prevenção é sintoma do novo período de debate e efervescência. A percepção da sociedade do aumento da insegurança acendeu, ao longo dos últimos anos, uma pressão social para que as autoridades adotassem medidas na área da segurança pública.

Segundo Lima et al. (2015, p.125) os ocasionais avanços na gestão das polícias e as insuficientes reformas na legislação penal têm sido suficientes para diminuir a violência urbana, deixando em evidência a falta de coordenação e controle do Estado. Há grande dificuldade por parte do Congresso Nacional para fazer prosseguir uma agenda de reformas demandada pela Constituição de 1988, que ainda hoje possui artigos sem regulamentação, o que admite tanto áreas de insegurança jurídica, como a predominância de práticas institucionais planejadas nos períodos autoritários.

Carvalho e Silva (2011, p.62) afirmam que o Sistema de Segurança Pública brasileiro em vigência instituiu um obrigação legal com a segurança individual e coletiva. No entanto, no Brasil, as políticas de segurança pública têm funcionado apenas como medidas paliativas para ocasiões de emergência, observando-se desarticuladas da realidade social, sem continuidade de ações ou consistência e sem articulação horizontal e setorial.

Ainda segundo os autores, alguns mecanismos eficazes não têm sido empregados pelos governos para permitir o pensar, o implementar, o implantar, o efetivar, com eficácia e eficiência, uma política de segurança pública como instrumento do Estado e da sociedade. A promulgação de leis, decretos, portarias e resoluções, buscando a efetivação do enfrentamento da criminalidade e da violência, sem que aconteça articulação das ações de segurança pública no contexto social, acaba proporcionando resultados inconsistentes e insatisfatórios. Cabe ao Estado o papel de garantir o pleno funcionamento dos órgãos da segurança pública. Isso requer interação, sinergia de ações combinadas a medidas de participação e inclusão social e comunitária (CARVALHO E SILVA, 2011, p.62).

Diversos autores (Sento-Sé, 2011; Mesquita Neto, 2008; Soares, 2007; Adorno, 2003), apontam o lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000, mais como um documento político do que estratégico, por ter sido oferecido como resposta a um evento de violência de grande repercussão nacional (BALLESTEROS, 2014, p. 9).

O PNSP colocou a discussão sobre a segurança na agenda nacional, sistematizando várias das contribuições sobre o tema, enfatizando seu caráter social e destacando o governo federal como protagonista da coordenação federativa no setor (ADORNO, 2003).

O governo federal se propôs a debater a reformulação do sistema de segurança de forma integral e levando em consideração as perspectivas federativas da política de segurança, porém não obtiveram êxito (BALLESTEROS, 2014, p. 10).

Instituído por lei em 2001, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi criado com o objetivo de apoiar projetos de Estados e municípios dirigidos à área de segurança e que estivessem articulados com o Plano Nacional de Segurança Pública. O FNSP atua por meio de convênios, que a princípio, instituía exigências não só com relação aos objetos das políticas de segurança, mas a outras perspectivas relacionadas com a estabilidade econômico-administrativa dos Estados e municípios. (BALLESTEROS, 2014, p. 10).

Porém, segundo a referida autora, embora tenham sido firmados 820 convênios entre 2000 e 2005 com um repasse de R\$ 1,2 bilhão para cumprimento de projetos em segurança pública, o Fundo repetiu práticas anteriores que, em vez de investir em reformas estruturais, limitaram-se somente à aquisição de novos equipamentos, como armas e viaturas, e não consideraram pontos importantes como a capacitação e a inovação nas polícias.

Para Lopes (2009), o PNSP é considerado a primeira política democrática nacional de segurança com foco no estímulo à inovação tecnológica; referindo-se ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública por meio da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias. Além disso, o Plano constituiu um marco teórico significativo na propositura da política de segurança pública brasileira, cujo objetivo era articular ações de repressão e prevenção à criminalidade no país.

De acordo com Salla (2003), os avanços na reorganização da política de segurança pública não surtiram os resultados esperados. O PNSP compreendia 124 ações divididas em 15 compromissos voltadas para diversas áreas como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; o desarmamento; a atualização da legislação sobre segurança pública, a redução da violência urbana e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário. No entanto os recursos e as metas para ações não estavam fixados. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação.

Os avanços foram excessivamente tímidos frente à complexidade do problema da segurança pública, podendo-se verificar, que o fenômeno da violência continuou assustando a população, como têm demonstrado os índices oficiais de criminalidade, diversos estudos e o cotidiano midiático. As políticas públicas de segurança, justiça e

penitenciárias não têm conseguido conter o crescimento dos crimes, das violações dos direitos humanos e da violência em geral (ADORNO, 2002).

O sistema penitenciário brasileiro, abriga 563.723 pessoas presas em regimes fechado, semi-aberto, aberto, provisório e sob medida de segurança, segundo levantamento do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). No entanto, só há 363.520 vagas nas unidades prisionais do país, existindo assim, um déficit de mais de 200.000 vagas nas penitenciárias. Na tentativa de diminuir esse déficit, o Estado passou a promover políticas de expansão do Sistema Penitenciário, com a implantação de novas unidades penitenciárias nos municípios brasileiros, usando como argumento o retorno financeiro, bem como os empregos diretos e indiretos que serão gerados para os municípios contemplados, o que compensaria os supostos malefícios das prisões nos municípios e minimizaria a resistência da população (DEPEN, 2016).

Segundo dados do Ministério da Justiça (2016), atualmente, o país conta com 470 penitenciárias, 51 estabelecimentos a mais, do que possuía no ano de 2006. A ação punitiva do Estado é demonstrada no acréscimo do quantitativo de pessoas encarceradas, ocasionando um expressivo aumento dos investimentos em construções de penitenciárias mais seguras (SILVESTRE, 2009, p.434). Pode-se afirmar que esta expansão está introduzida em um processo de transição do modelo estatal da política penitenciária.

Bauman (1999) afirma que a política atual do sistema prisional acompanha a tendência mundial de altos investimentos em construções e manutenção de prisões, orientada por um encarceramento em massa, onde há o abandono do discurso de reabilitação nas prisões que emergiu no início da era moderna. Neste contexto, os investimentos no setor prisional e a construção de novas penitenciárias tornaram-se, por parte dos governos, um importante instrumento de propaganda, de que ações na área de segurança pública e combate à criminalidade estão sendo realizados.

2.2.2 Federalismo, Descentralização e Função dos Municípios com Segurança

De acordo com Soares (2012, p. 138) o federalismo é um formato de organização do poder político no Estado nacional marcado pela dupla autonomia territorial, o que significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um poder central (governo nacional) e outro descentralizado (governos subnacionais). Os entes têm poderes únicos e concorrentes para administrarem sobre o mesmo território e povo. A União governa o território nacional e seus cidadãos e as unidades

subnacionais governam uma parte demarcada do território nacional e seus habitantes, atuando, assim, em um pacto de competências.

Apesar de possuírem suas origens no mesmo processo histórico e desenvolvimento, relativamente, simultâneo “federalismo” e “descentralização” não devem ser confundidos (ARRETICHE, 2004). A descentralização pode ser entendida como a transferência de responsabilidade e autoridade no que diz respeito a funções públicas, de um governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais e/ou para o setor privado. Segundo Rodden (2005, p. 17), o federalismo não é uma repartição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo, com uma estrutura de diversas instituições, através do qual a autoridade é distribuída e redistribuída.

A federação brasileira tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais e este tipo de restrição embute uma dependência maior dos municípios em relação à União e dificuldades de diálogos e interação entre estes primeiros e a esfera estadual, como afirma Souza (2005, p. 111). De acordo com Arretche (1999) a capacidade de iniciativa dos governos estaduais fica limitada com a proximidade entre União e Municípios, decorrente da descentralização, o que causa certo desequilíbrio nas relações e na capacidade de negociação, tendo em vista que a ação dos governos estaduais colabora de forma decisiva para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão destas políticas, obstáculos que podem ser econômicos, fiscais ou derivados de políticas prévias.

Apesar da Constituição de 1988 ter deixado explícito grande parte das responsabilidades e competências do governo federal e governos subnacionais, muitas políticas ainda continuam obscuras e aguardam definição, por meio de legislação específica (ABRUCIO, 2010, p. 46).

No caso da segurança pública, as competências da União, Estados e Municípios previstas na Constituição não se mostram claras. As responsabilidades a serem assumidas pelos administradores, especialmente os governos subnacionais, e gestores de base local, estão sempre subordinadas a alteração e possíveis redesenhos em função de aspectos conjunturais. Em muitas áreas de atuação, as relações intergovernamentais são altamente competitivas, tanto verticais como horizontalmente, e marcadas pelo conflito (ABRUCIO, 2010, p. 46).

Rodden (2005) afirma que pode ser observado neste processo de descentralização, que o governo federal escolheu realizar um movimento de

centralização, com a criação de um fundo e um plano nacional para, a partir disso, constituir os critérios e mecanismos de transferência de recursos, competências, complementaridades e condicionalidades entre os níveis subnacionais.

O processo de descentralização no Brasil simbolizou um marco na discussão sobre a redefinição da função dos entes federativos, e, conseqüentemente, sobre o redesenho do alcance das políticas públicas. Olhando especificamente para a esfera municipal, houve um aumento significativo de competências e atribuições destinadas a este ente federativo, demandando a criação de um arranjo institucional capaz de responder aos novos desafios impostos à agenda local (JESUS et.al., 2014, p.3).

Esperou-se que os municípios criassem capacidades administrativas que aperfeiçoassem a gestão dos recursos, tornando a política mais efetiva, tendo em vista a proximidade dos administradores municipais e os cidadãos, o que, em tese, facilitaria também, analisar os indicadores dos processos, como medida de avaliação de resultados. Por capacidade de gestão, entende-se, segundo Viana et.al. (2002), as características sobre a existência e funcionamento dos conselhos, dos sistemas e planos municipais regulamentados, de ações de capacitação e estrutura, entre outros aspectos mais específicos de cada política.

De acordo com Bastos (2001), o conceito chave para se definir a área de atuação do município é o interesse local. A autonomia municipal, entendida como a capacidade que tem o município de se auto organizar política e administrativamente, por meio de legislação própria, de se autogovernar, além de legislar sobre assuntos de interesse local e de se auto administrar, respeitando as limitações estabelecidas na Constituição, sofre limitações, que, de certo modo, afastam a essência do verdadeiro significado do pacto federativo, uma vez que se estabelece uma hierarquia entre os entes. O interesse exclusivamente municipal é inconcebível, já que o município faz parte do todo.

O sistema de segurança pública brasileiro é composto, basicamente, por instituições federais de competências específicas, e por instituições estaduais de competência geral (ostensiva e judiciária). Aos municípios resta, somente, a capacidade de organizar guardas (não forças policiais), com vistas à proteção de seus próprios bens, serviços e instalações e organizar ações de prevenção à violência. Dessa forma, no sistema de segurança pública brasileiro, os órgãos se encontram subordinados às autoridades próximas do poder central e não ao poder municipal. Esta organização se opõe a um sistema descentralizado que, preservando também algumas competências específicas para órgãos do poder central, atribui competência ampla e geral aos

municípios para prover a segurança pública, seja ostensiva ou investigatória, já que os municípios vivem realidades e necessidades tão distintas. (BRASIL, 2014)

A implementação do Sistema Único de Segurança Pública, especialmente de ações do eixo de prevenção à criminalidade e redução dos fatores de risco em áreas de vulnerabilidade social, envolve e responsabiliza o município como ator político no Sistema. O município é o ente federativo com habilidade e competência naturais para a implantação de políticas públicas básicas de prevenção à violência e criminalidade em complemento à política nacional de segurança pública. (BRASIL, 2002).

Este fato demonstra que existe a tentativa de estreitamento entre as relações intergovernamentais na perspectiva da descentralização da política pública de segurança, desde a última reforma constitucional, concentrada nos Estados, definindo novas competências, responsabilidades e atribuições aos três entes federativos. Estas ações tendem a provocar conflitos, resistências, pactos e inovações políticas e institucionais (ALMEIDA, 2005). Esta aproximação intergovernamental para a formulação e gestão de políticas públicas, não se desenvolve de forma homogênea e linear nos estados e municípios brasileiros visto que apresentam especificidades que refletem não somente suas condições estruturais, mas, principalmente, institucionais.

De acordo com Cano (2006, p. 147), não havia estruturas municipais de segurança, pois a competência central da segurança pública sempre foi dos estados. À medida que os municípios assumiram essa responsabilidade, foram criando uma instância, geralmente uma secretaria, com a função de coordenar todos os programas relevantes. Em alguns municípios, particularmente no estado de São Paulo, são secretarias municipais de segurança pública. Em outros locais, assumem denominações diferentes ou antigas secretarias passam a ter novas obrigações.

Dessa maneira questiona-se: qual o papel dos municípios na segurança pública? Uma única menção é feita aos municípios no §8º do artigo 144 da Constituição, onde se afirma que esses podem constituir guardas civis para “proteção de seus bens, serviços e instalações”. Transmite-se assim, a ideia de que segurança é assunto de polícia ou, no caso, de guarda municipal. Existem muito mais ações que as cidades podem fazer nessa área, não significando basicamente constituir guardas municipais.

De acordo com dados publicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016), 1.081 cidades criaram guardas municipais (19,4% do total) nos últimos anos, o que perfaz mais de 100 mil agentes de segurança. Um número significativo de agentes

até na comparação com o efetivo total da Polícia Civil, que conta com 117 mil agentes em todo o país.

Contudo, segundo dados do Fórum (2016), entre essas cidades, apenas 22% possuem Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), 152 possuem Plano Municipal de Segurança (14%) e 58 possuem Guardas, CONSEGs e Plano Municipal de Segurança (5,4%). Admitir o papel das cidades nesse desafio é acolher a ideia de que a segurança não é apenas uma questão de polícia. A ineficiência do Estado brasileiro no enfrentamento da violência não pode ser responsabilidade somente as polícias estaduais. Os municípios podem apresentar modelos prósperos de práticas de segurança como política pública, para além da lógica do confronto, tornando o conceito de prevenção como chave nesse caminho.

De acordo com dados do IPEA (2016), o montante de recursos para a segurança pública por União, estados e municípios não compreende o volume necessário à redução da criminalidade e sensação de segurança para a população. A contribuição da União em 2014 correspondeu a apenas 11% do total de despesas realizadas por todos os entes federados em segurança pública. Neste ano (2014), por exemplo, a União destinou R\$ 8 bilhões ao setor, valor muito inferior aos gastos estaduais, que ficaram em torno de R\$ 59 bilhões.

Na Figura 4 apresenta-se a evolução das despesas dos três entes na função segurança pública, a partir de 2005. Destaca-se que todos os entes aumentaram seus gastos em termos reais, ao longo do período em análise.

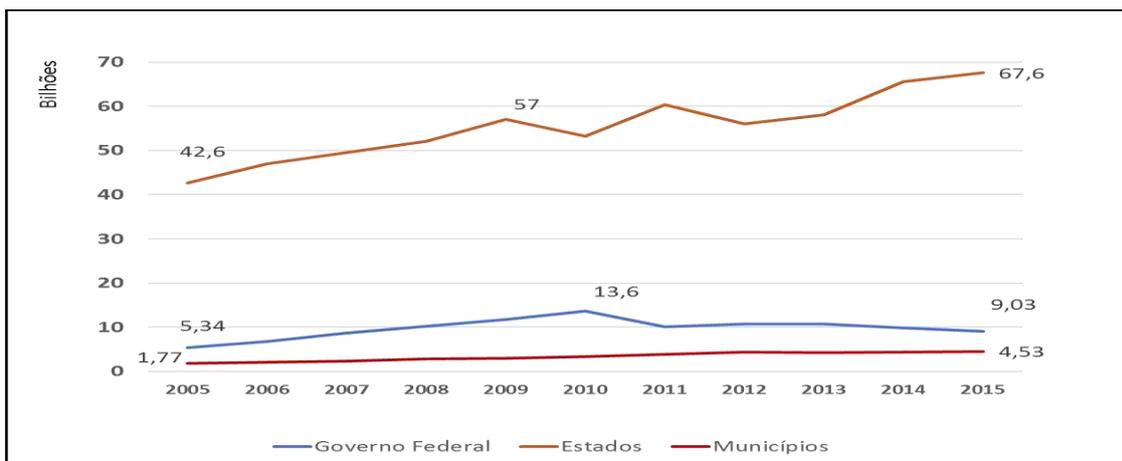


Figura 4 – Despesas com a Função Segurança Pública, de acordo com Entes da Federação.

Fonte: Adaptado de Peres et al. (2016).

Segundo estudos do IPEA (2016), não é incomum a Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão pertencente ao Ministério da Justiça receber a devolução de recursos federais por falta de capacidade de execução dos entes. Em situações de restrições financeiras, crise ou necessidade de readequação orçamentária nas prefeituras, normalmente, a segurança é uma das primeiras pastas a perceberem o impacto de eventuais cortes orçamentários. Dessa forma, alguns municípios têm dependência de convênios com o governo federal, os quais por diversos motivos, como deficiência de equipes técnicas qualificadas em planejamento e execução de projetos, podem vir a não se concretizar.

Existem diversos fatores que pesam nessa equação, como diferenças políticas entre os governos municipal e estadual, perfil dos comandantes das forças e das próprias instituições de segurança. Como resultado, têm-se municípios em que não há colaboração com os estados, e as guardas atuam de forma isolada das policiais, e outros em que as prefeituras desenvolvem suas ações de forma mais integrada e complementar, sem “competição” com as polícias estaduais. Os modelos tradicionais de enfrentamento da violência não têm obtido resultados satisfatórios e os índices de criminalidade, em geral, continuam alarmantes. Experiências de cidades que investiram na prevenção assinalam, além da redução da criminalidade, mudança nos relacionamentos interpessoais dos cidadãos. Embora envolva ações de médio e longo prazo, uma política de prevenção, aliada à participação da comunidade, pode levar a uma consolidação real da política pública, que é o maior desafio e a maior conquista de um gestor (FBSP, 2016).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta sessão, serão apresentadas as definições e os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa, visando explorar, analisar e atender aos objetivos propostos.

Para desenvolvimento desta pesquisa recorreu-se às análises qualitativas e quantitativas, traçando categorias e variáveis que delineassem o estudo e que respondessem as questões de pesquisa “Como as questões relacionadas à segurança pública são tratadas em âmbito local? Existe uma agenda local de segurança pública?”.

Tem-se como objeto de estudo a Segurança Pública do Município de Viçosa, localizado na Zona da Mata de Minas Gerais. A proposta de estudo se materializa na verificação de um possível processo formação de agenda governamental para tratamento de questões relacionadas à segurança, tendo como base de análise o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), que consiste em: Fluxo de Problemas, Fluxo de Soluções, Fluxo Político, Janela de Oportunidades e Políticas Realizadas.

A escolha de Viçosa-MG se deve a algumas características presentes que merecem atenção e análise. O município localizado na Zona da Mata Mineira, e possui uma população de 72.220 pessoas, segundo censo de 2010 (IBGE Cidades), sendo estimadas 77.863 pessoas em 2016 (IBGE Cidades). Ainda considerando dados de 2010, o município ocupa um território de 299, 418 Km², apresentando densidade demográfica de 241, 20 hab./Km². No entanto, deve-se considerar que se encontra no município o principal Campus da Universidade Federal de Viçosa, que recebe por ano, em torno de 20.000 estudantes de diversas partes do país e do mundo. Essa população flutuante, eleva o número de residentes para pouco mais de 90.000 pessoas, sendo que esta não é computada quando do repasse de recursos da União. Os administradores da cidade no momento da formulação de políticas e programas devem levar em conta esses cidadãos que não estão registrados no município, mas que demandam dele todos os serviços públicos.

O município de Viçosa-MG, além de abrigar em seu território, aproximadamente há nove décadas, uma instituição de ensino superior consolidada, ainda é sede de três Instituições de Ensino Superior privadas. O município é um polo microrregional, apresentando características cosmopolitas, com uma grande diversidade cultural, social e econômica, pois é visitada por pessoas de diversas regiões do Brasil, como de outros

países, principalmente, por pessoas jovens. Viçosa foi classificada como uma das 07 (sete) maiores cidades da Zona da Mata Mineira (IBGE, 2017).

Segundo documento produzido pela Secretaria Nacional de Juventude, órgão ligado diretamente ao Governo Federal, o município de Viçosa apresenta características de cunho negativo, mais visíveis em grandes centros urbanos, por ser o 79º no país e o 14º no Estado de Minas Gerais em número de homicídios de jovens. De acordo com o documento, as taxas de violência e criminalidade subiram em torno de 104% nos últimos 10 anos. Esses dados são preocupantes, por se tratar de uma cidade de pequeno porte (<100.000 habitantes) (IBGE Cidades, 2017).

Pelas peculiaridades apresentadas, o município de Viçosa tem despertado nos pesquisadores um olhar mais crítico para sua realidade, configurando a unidade de análise desta dissertação.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se, quanto aos objetivos, como descritiva e exploratória, pois analisou a agenda política ou agenda de decisão, em especial a agenda das políticas públicas de segurança do município de Viçosa.

A pesquisa possui uma abordagem mista (*mixed methods*), utilizando métodos quantitativos e qualitativos que, segundo Creswell (2010) é empregada coletando e analisando dados diversos para estudar um fenômeno em um único trabalho. A abordagem mista é vantajosa, pois busca neutralizar as tendências de um único método. Foram utilizados métodos estatísticos para sustentar as análises e, os resultados serão apresentados de forma sistematizada, com base em levantamentos de dados por meio de fontes primárias (dados, observações diretas e entrevistas formais e informais).

Quanto ao escopo, a pesquisa qualitativa utilizou como forma de levantamento de dados o método de estudo de caso, permitindo que a investigação preserve as características significativas dos acontecimentos da vida real, como processos organizacionais e administrativos, perfis comportamentais e inter-relacionais, entre outros aspectos (YIN, 2001). A opção por este método deu-se por considerá-lo o que melhor se adequou ao formato do problema, proporcionando desta maneira, a fluidez da pesquisa e, conseqüentemente, o alcance dos objetivos propostos.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso tem por finalidade pesquisar um fenômeno contemporâneo, no contexto da vida real, sobretudo quando o alcance entre o fenômeno e o contexto não está perfeitamente delimitado. Este é o caso do presente

objeto de pesquisa, uma vez que não é possível prever quais discussões sobre segurança ingressam na agenda política ou agenda de decisão no âmbito municipal.

Dessa forma o estudo buscou verificar se existe e como se dá o processo de formulação da agenda política ou agenda de decisão de segurança de forma sistematizada, com base em levantamentos por via de fontes primárias (observações diretas e entrevistas com atores do município analisado) e de fontes documentais como atas, ofícios, pesquisa bibliográfica sobre os seus temas chave, documentos, entre outros.

Na busca da identificação da existência de uma agenda política ou agenda de decisão voltada para segurança pública no município foi realizada uma investigação empírica analisando cada etapa do Modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon, de formação de uma agenda.

Também foi realizada uma análise quantitativa, com a aplicação de questionários no período de maio a junho de 2017, à população do Município de Viçosa para analisar a percepção da população com relação à segurança pública e a necessidade de uma agenda para discussão do tema na cidade. Além disso, buscou-se realizar uma pesquisa de vitimização da população, com o objetivo de auxiliar no diagnóstico da questão da segurança. Visando evitar viés na pesquisa, a aplicação dos questionários foi realizada no centro da cidade, buscando coletar dados de munícipes de todos os bairros. Para o tratamento dos dados coletados foi realizada a Análise Descritiva dos dados e a metodologia para análise e tratamento dos dados foi a Modelagem de Equações Estruturais (SEM).

3.2 Objeto de Estudo e Unidades de Análise

O objeto de estudo é a Segurança do município de Viçosa, Minas Gerais. A unidade de análise foi o município de Viçosa, localizado na Zona da Mata Mineira. O foco do estudo se deve, além de uma maior facilidade de acesso, que permitiu aprofundar na identificação das questões (*issues*), problemas, e agenda, aos indicadores de criminalidade verificados no município.

Segundo dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, organizado pela Fundação João Pinheiro, o município possui uma taxa de crimes violentos de 277,1 para cada 100 mil habitantes (dados proporcionais), apresentando-se superior às outras cidades que fazem parte da microrregião em que Viçosa se situa, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1: Taxas de Crimes Violentos da Microrregião de Viçosa – 2009 - 2014

(1/100 mil hab.)

Município	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alto Rio Doce	24,30	8,20	47,70	41,50	41,50	50,00
Amparo da Serra	58,80	59,30	93,70	219,60	19,90	80,00
Araponga	98,30	49,00	107,30	120,60	47,60	58,90
Brás Pires	21,30	21,50	66,30	21,60	21,50	0,00
Cajuri	172,30	49,40	73,40	122,60	121,70	193,70
Canaã	64,50	43,20	104,40	150,20	42,50	42,30
Cipotânea	107,20	30,50	14,50	15,00	29,60	43,90
Coimbra	157,10	85,00	164,00	207,60	272,30	174,50
Ervália	61,60	72,40	83,50	174,70	107,60	101,00
Lamim	86,50	28,90	27,30	86,30	114,20	0,00
Paula Cândido	118,90	183,30	63,40	159,10	94,30	62,20
Pedra do Anta	29,20	29,70	81,20	267,90	0,00	118,50
Piranga	40,60	40,60	27,80	51,40	22,60	123,20
Porto Firme	19,30	124,80	26,70	37,40	55,10	108,60
Presidente Bernardes	71,80	90,30	17,10	17,90	17,80	35,60
Rio Espera	81,20	98,80	14,90	49,90	0,00	66,80
São Miguel do Anta	59,20	0,00	125,60	131,10	57,60	85,50
Senhora de Oliveira	35,20	105,50	50,80	104,10	34,30	68,00
Teixeiras	97,00	61,60	113,30	147,40	154,20	152,80
Viçosa	249,00	206,30	268,20	273,30	210,20	277,10

Fonte: Adaptado de IMRS – Fundação João Pinheiro (2017).

3.3 Coleta e Análise de Dados

3.3.1 Procedimentos Qualitativos

3.3.1.1 Coleta de Dados

A coleta de dados qualitativos foi operacionalizada através de entrevistas com roteiro semiestruturado para a obtenção de informações com burocratas dos poderes legislativo, executivo e judiciário do município, representantes de entidades e cidadãos membros de conselhos do Município de Viçosa, listados a seguir: Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), Câmara Municipal, Conselho Municipal Anti Drogas (COMAD), Conselho Municipal de Segurança Pública (CONSEP), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Tutelar, Fórum da Comarca de Viçosa, Polícia Civil, Polícia Militar, Presídio de Viçosa, Secretaria de Governo e Rotary de Viçosa.

Para a realização das entrevistas com representantes do município de Viçosa, foi realizado um levantamento de dados identificando atores que tem relação direta ou indireta com a temática segurança Pública na cidade, identificando 16 atores. Procedeu-se, então, uma sondagem, por meio de contato telefônico ou por e-mail, verificando o

interesse e a disponibilidade de participarem desta pesquisa por meio de uma entrevista. Houve a preocupação em selecionar para as entrevistas indivíduos de diferentes setores do município, tendo assim diferentes visões e percepções sobre a temática.

A técnica de entrevista com roteiro semiestruturado foi utilizada para a obtenção de dados primários, tendo em vista que nessa abordagem o pesquisador fica livre para ter iniciativa durante o procedimento, o que pode resultar no surgimento de informações inesperadas e esclarecedoras (HAIR et al., 2005).

A entrevista possui como característica uma abordagem profunda sobre determinado assunto e percebeu-se durante a coleta de dados que, à medida que as entrevistas foram realizadas, havia certa correspondência nas falas dos atores, de modo que não surgiram novos elementos para análise.

No total foram realizadas treze entrevistas, tendo em vista que três dos atores identificados anteriormente não se dispuseram a participar da pesquisa, no período de novembro a dezembro de 2016, perfazendo um total de 12h e 45min de gravação e 246 páginas de transcrição das entrevistas. Para codificação dos sujeitos participantes da pesquisa adotou-se a seguinte estrutura: para os Representantes do Executivo atribuiu-se aleatoriamente os códigos de E1 a E4; para os Representantes de Conselhos, utilizou-se aleatoriamente os códigos de C1 a C5; para o Representante do Legislativo, foi atribuído o código L1; para o Representante do Judiciário, foi atribuído o código J1, e, para os Representantes de Instituições, também aleatoriamente, foram atribuídos os códigos I1 e I2 (Quadro 1).

Ainda para a coleta de dados qualitativos foram analisadas as Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias da Câmara Municipal de Viçosa, dos anos de 2005 a 2015, perfazendo um total de 846 Atas. Optou-se por analisar o período de 2005 a 2015 para verificar o mandato dos últimos 4 governos municipais e verificar se as rupturas governamentais podem afetar a formação de agenda. Ressalta-se que os documentos dos anos de 2016 e 2017 ainda não estavam disponíveis para consulta por ocasião da pesquisa. Também foram coletados dados sobre Violência e Criminalidade com a Polícia Militar e o Conselho Tutelar do município.

Destaca-se ainda que para a coleta de dados qualitativos buscou-se informações a partir de Leis Municipais relacionadas à temática Segurança Pública dos anos de 2005 a 2016, verificando a existência de legislação no município para tratar do tema.

Quadro 1 – Sujeitos entrevistados e órgãos em que atuam

Grupos de Entrevistados	Código do Entrevistado	Órgão no qual atuam
Representantes do Executivo	E1, E2, E3, E4	Secretaria de Governo, Polícia Civil, Polícia Militar e Direção do Presídio de Viçosa
Representantes de Conselhos	C1, C2, C3, C4, C5	Conselho Municipal Anti Drogas (COMAD), Conselho Municipal de Segurança Pública (CONSEP), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Tutelar
Representante do Legislativo	L1	Câmara Municipal
Representante do Judiciário	J1	Fórum da Comarca de Viçosa
Representantes de Instituições	I1, I2	Câmara de Dirigentes lojistas (CDL), Rotary Club

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados obtidos através da Polícia Militar continham informações dos anos de 2009 a 2015, apresentando um crescimento expressivo dos índices de violência a partir do ano de 2010, destarte, percebeu-se necessário analisar a divulgação realizada pelos meios de comunicação municipais em relação aos índices ascendentes de violência neste período. Para isso, foi feita uma busca no principal e mais antigo jornal impresso da cidade, Jornal Folha da Mata, utilizando como critério de pesquisa informações relacionadas à criminalidade no município e à segurança, além de ações realizadas que impactaram a segurança pública municipal, como programas municipais de combate à violência, audiências públicas para discussões sobre segurança, dentre outros.

Além disso, foi realizada uma vasta consulta a materiais bibliográficos relacionados à política de segurança pública e ao ciclo das políticas públicas, que possibilitou analisar com mais detalhes o processo de formulação de uma política por meio de diferentes estágios: percepção do problema e estabelecimento da agenda.

3.3.1.2 Análise dos dados

O tratamento das informações obtidas através das entrevistas foi realizado por meio da Análise de Conteúdo. Segundo Bardin (2009) esse método pode ser conceituado como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens. A Análise de Conteúdo se propõe a formular, a partir de certos dados, deduções reproduzíveis e válidas que podem se aplicar a seu contexto.

Para a criação de categorias e variáveis analisadas, foi utilizado o estudo de modelo de agenda-setting de Kingdon, modelo este, que fundamenta esta pesquisa. As

principais características do modelo são apresentadas de forma sistematizada no Quadro 2.

Quadro 2 – Base teórica para a construção de categorias para análise de existência de agenda

Problemas	<ul style="list-style-type: none"> - Não há vínculo causal entre problemas e soluções; - Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social; - Definição dos problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas; - Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas.
Soluções	<ul style="list-style-type: none"> - Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema; - Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e espalham-se no processo de “amaciamento político”; - Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas e têm maiores chances de chegar à agenda.
Dinâmica político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> - O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções; - “Humor nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda; - Ideias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.
Atores	<ul style="list-style-type: none"> - O Prefeito exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda; - Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que levá-las à agenda; - A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.
Mudança na agenda	<ul style="list-style-type: none"> - Janela de oportunidades de mudança (<i>Policy Windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política, mudando a agenda

Fonte: Adaptado de Capella (2004).

Após o estudo, análise e sistematização das características do modelo proposto, pôde-se traçar as categorias e variáveis utilizadas na análise do conteúdo reunido na pesquisa.

Segundo Gondim et al. (2005), para que o estudo de caso tenha valor como estratégia de pesquisa, além de uma descrição detalhada dos casos analisados, é necessário realizar uma comparação eficaz entre os eventos e o modelo teórico empregado. Dessa forma, o Quadro 3 foi organizado, a partir do modelo de Kingdon, apresentando de forma sistematizada a estratégia utilizada para identificar entre os dados coletados os segmentos passíveis de serem categorizados conforme a teoria utilizada.

No Quadro 3 apresenta-se a descrição detalhada das categorias e variáveis utilizadas no estudo.

Quadro 3 – Categorias de análise

Categorias	Variáveis	Interpretação
Fluxo de Problemas: Identificação da definição de problema	Percepção do Problema	- Análise e identificação da estrutura narrativa (ex: narrativas de piora, progresso, controle, responsabilização e vitimização); - Análise e identificação de estabelecimento de relações causais.
	Utilização de indicadores e feedback da ação governamental	- Análise da utilização da estratégia de mensuração como estratégia narrativa; - Análise da estratégia persuasiva e criação de relações causais baseadas nessas categorias.
Fluxo de Soluções: Identificação das propostas apresentadas	Integração com valores da comunidade e aceitação pública	- Análise da estratégia persuasiva com relação à imagem da proposta; - Identificação da criação de vínculos entre a representação das soluções, questões técnicas e valores políticos; - Identificação e análise da estratégia de difusão das propostas nas comunidades especializadas e junto ao público.
	Utilização de estudos de viabilidade técnica	- Análise da argumentação em torno da aplicabilidade das propostas; - Verificação do estabelecimento de vínculo entre propostas e problemas como estratégia para elevação do tema na agenda.
Fluxo Político: Identificação do contexto político e suas alterações	Humor nacional	- Identificação e análise de prioridades e questões vistas de forma positiva e negativa pela população.
	Mudanças no governo	- Identificação e análise de alterações nos cargos governamentais relevantes para as políticas analisadas.
	Forças políticas organizadas	- Identificação e análise das forças políticas organizadas e de sua participação.

Fonte: Elaboração própria a partir de Capella (2004); Costa (2008) e Kingdon (1984).

Destarte, a transcrição das entrevistas e os demais arquivos coletados foram fragmentados em trechos que fossem compatíveis com as categorias apresentadas, que por sua vez foram estabelecidas a partir do conteúdo apresentado na literatura. Deste modo, foi possível identificar quando os dados estavam de acordo com aquilo que a literatura propõe, e quando apresentavam algum elemento divergente ou imprevisto.

Dessa forma, de maneira sistematizada, apresenta-se na Figura 5 o modelo ou a trajetória analítica desta pesquisa.

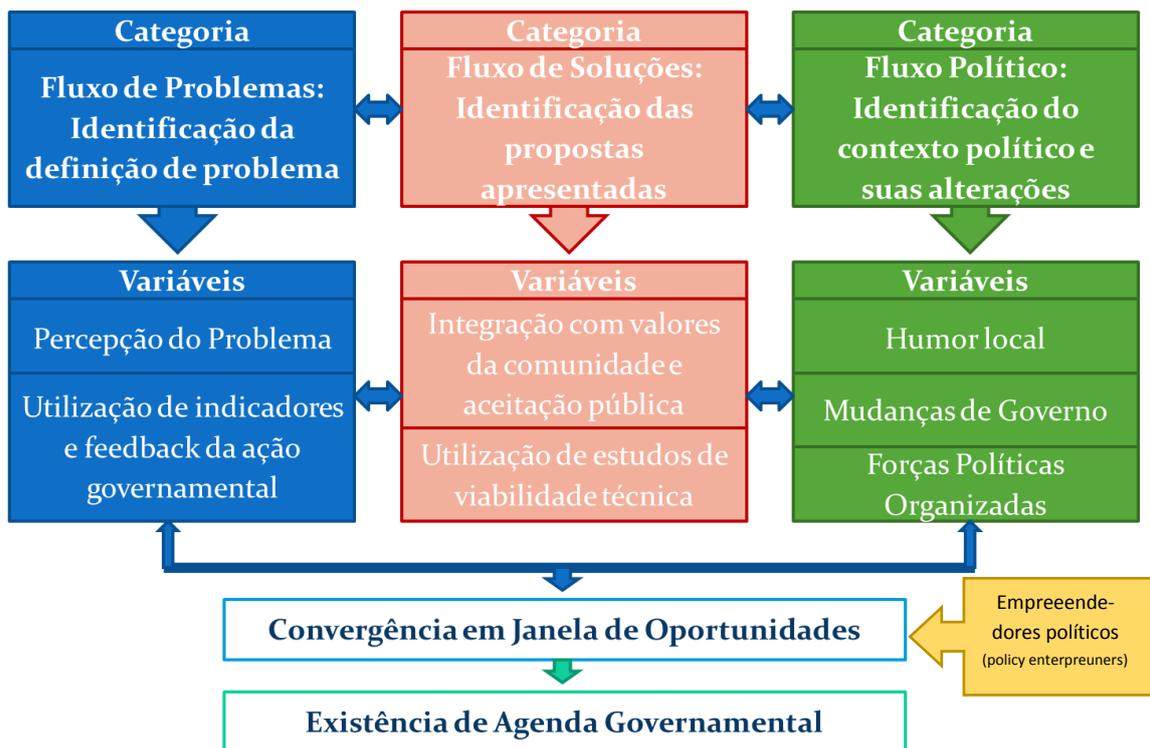


Figura 5 – Modelo de Fluxos utilizado na Pesquisa

Fonte: Elaboração Própria a partir de Kingdom (1984)

3.3.2 Procedimentos Quantitativos

3.3.2.1 Modelagem de Equações Estruturais

A pesquisa de levantamento quantitativo contribuiu para a obtenção de dados socioeconômicos e indicadores de criminalidade, que forneceram a composição do cenário municipal em relação aos demais municípios da região e do país. Além disso, foram aplicados questionários estruturados sobre a percepção da população com relação à segurança pública, além de uma pesquisa de vitimização no município.

A metodologia para análise e tratamento dos dados quantitativos utilizada foi a Modelagem de Equações Estruturais (*Structural Equation Modeling or SEM*), que, segundo Hair et al. (2009) é um conjunto de modelos estatísticos que buscam ilustrar as relações entre múltiplas variáveis. Para esses autores, a metodologia reúne dois métodos multivariados: a análise fatorial confirmatória, utilizada para representar os construtos ou fatores latentes, e a análise de regressão múltipla, com a qual se analisa a possível relação entre os modelos estatísticos. A técnica é também denominada análise da estrutura de covariância ou análise de variável latente.

Segundo Kaplan (2000), o Modelo de Equações Estruturais originou-se da aproximação de duas áreas distintas de aplicações da Estatística: a análise fatorial,

utilizada pela psicologia e pela psicometria; e o modelo de equações simultâneas, utilizado inicialmente na econometria e posteriormente aplicado à genética. Nas Ciências Sociais Aplicadas, a justificativa de seu uso é baseada no argumento de que a Modelagem permite a formulação e teste de modelos de estruturas causais correlacionadas (PILATI E LAROS, 2007, p.206).

A modelagem de equações estruturais examina uma série de relações de dependência simultaneamente e é particularmente útil quando uma variável dependente se torna independente em relações subsequentes de dependência. Por isso, verifica-se que a técnica visa contornar os problemas de causalidade reversa que pode emergir entre as variáveis. Assim, Hair et al. (2009) destacam que o pesquisador deve desenvolver e especificar o modelo de mensuração, capaz de fazer com que as variáveis medidas com construtos esboçam um diagrama de caminhos.

Segundo Amorim et al. (2012, p.5), para a construção de um Modelo de Equações Estruturais parte-se de um modelo teórico definido anteriormente, que consentirá na determinação das múltiplas relações de dependência (ou relações causais) entre as variáveis do modelo. O modelo teórico consiste em um conjunto ordenado de relações, que fornecem explicações seguras e abrangentes dos fenômenos. O modelo teórico utilizado como apoio à construção da SEM não se restringe a uma teoria definida no âmbito acadêmico, mas pode, também, ser fundamentado na experiência e na prática obtidas a partir da observação do comportamento real.

Na Figura 06 ilustra-se as etapas adotadas nesta pesquisa para a construção do modelo a ser confirmado na análise dos dados.

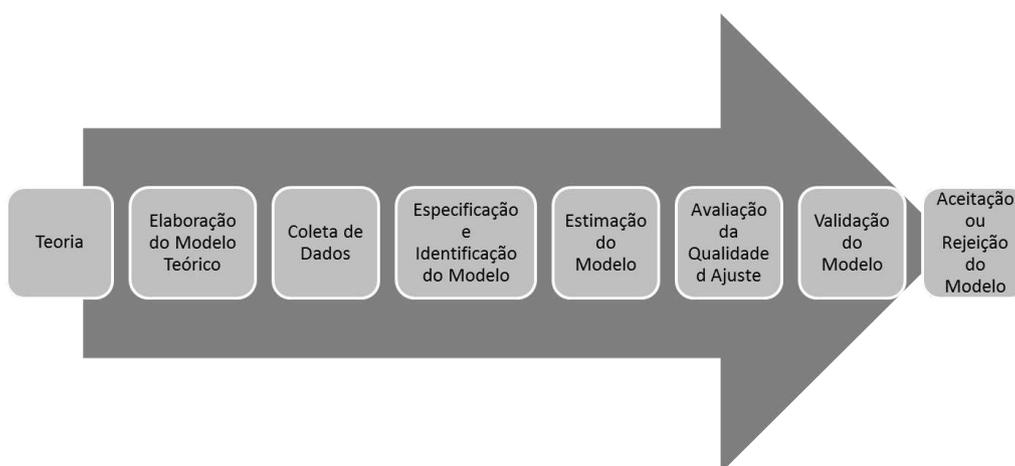


Figura 6 – Etapas para Construção do Modelo de Equações Estruturais

Fonte: Elaboração própria, a partir de Marôco (2010).

A partir das entrevistas e das análises documentais, verificou-se ser necessária a análise da percepção da população com relação à Segurança Pública municipal, visando identificar se a comunidade entende esse tema como um problema.

Segundo o modelo de Múltiplos Fluxos, que fundamenta a pesquisa, a primeira etapa para inserção de um tema na Agenda Política é o Fluxo de Problemas, sendo verificada, inicialmente, a percepção dos diversos atores sobre a existência de um problema. Dessa maneira, procurou-se com a análise através da SEM, verificar se a população percebe a Segurança Pública como um problema no município e quais fatores podem ter relação com essa percepção ou não (do problema). A partir disso, busca-se também verificar se existe, por parte da comunidade, uma percepção sobre a necessidade de existência de uma Agenda em âmbito municipal para tratar da temática.

O modelo apresentado na Figura 7 foi organizado para elaboração dos constructos.

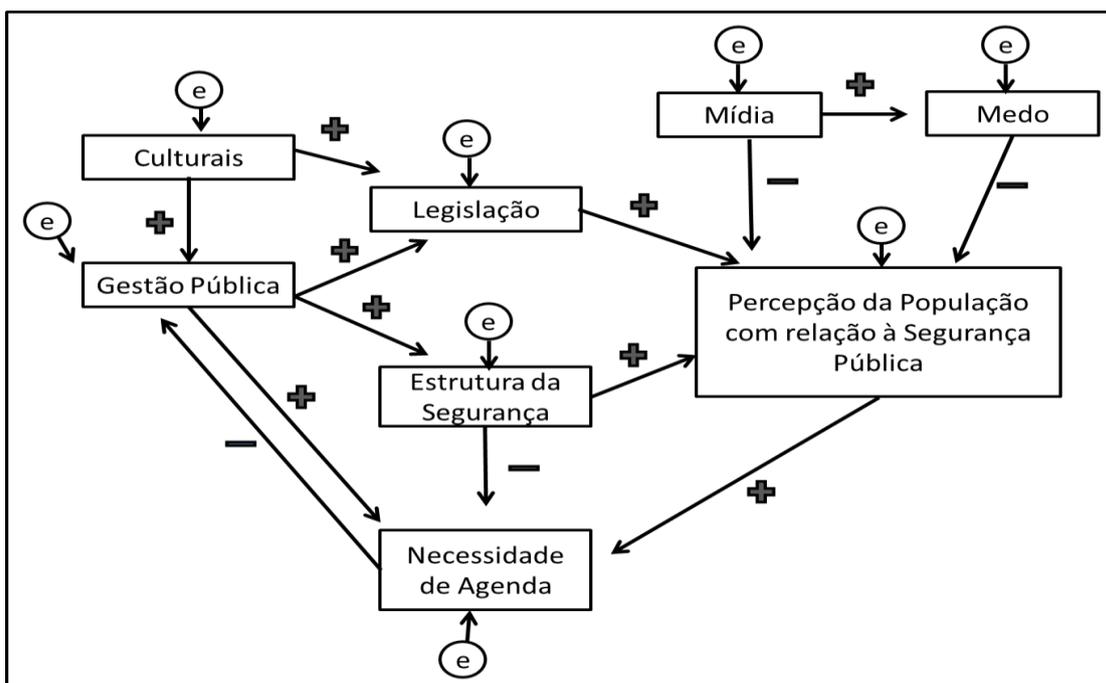


Figura 7 – Diagrama de caminhos para análise da percepção da população

Fonte: Elaboração própria.

Segundo Marôco (2010), a especificação do modelo é uma das etapas mais complexas na Modelagem de Equações Estruturais. Nesta fase são decididas quais variáveis observadas compõem as variáveis latentes, as relações causais e não causais entre as variáveis que devem ser incluídas ou excluídas do modelo e a correlação dos erros ou resíduos (PEREIRA, 2013, p.19). Assim, na Figura 7 são representados os constructos analisados, onde se pode identificar a intensidade de influência que o medo

ou a cultura exerce sobre o construto de percepção sobre a segurança pública, por exemplo, e, especificamente verificar os possíveis efeitos diretos e indiretos.

O modelo desenvolvido nesta pesquisa foi baseado na experiência obtida através das entrevistas com os participantes deste estudo, com a análise documental, com o estudo do Modelo de Formação de Agenda de John W. Kingdon, em 1984, e com estudos acadêmicos que tratam da análise de percepção da população e de fatores que têm relação com a temática Segurança Pública, os quais serão apresentados adiante. Dessa maneira, para a escolha das variáveis de mensuração do modelo construído, foram selecionados indicadores já pesquisados por modelos nacionais (Anuário de Segurança Pública, Índice Mineiro de Responsabilidade Social, Atlas da Violência), com adaptações para a realidade do estudo.

Para o cálculo do tamanho da amostra, foram utilizadas as recomendações de Bentler e Chou (1987) e Hair et al. (1998), que indicam como referência ao tamanho ideal da amostra, uma relação de no mínimo 5 casos para cada parâmetro e de 5 a 10 casos por parâmetro estimado, respectivamente. Neste trabalho, para a construção do modelo de equações estruturais foram utilizados 43 parâmetros, para uma amostra válida de 220 questionários, obtendo uma relação de 5,11 respondentes por variável analisada. Quando se multiplica 43 por 5, chega-se ao número indicado como o tamanho ideal da amostra, que deveria ser de no mínimo 215 casos, que nesta pesquisa atingiu 220 respondentes.

Foi realizada uma pesquisa descritiva, através do levantamento de dados primários junto à população de Viçosa, propiciando uma amostragem probabilística deste universo. Para tanto, foi criado um questionário contendo perguntas que foram respondidas de acordo com uma Escala *Lickert* de 5 pontos, com questões que auxiliaram na validação do modelo proposto no trabalho.

Os questionários foram aplicados no período de maio a junho de 2017, com amostragem aleatória. Para evitar viés no trabalho, a pesquisa foi realizada no centro da cidade buscando entrevistar cidadãos dos mais diversos bairros.

Dentre as técnicas estatísticas que foram empregadas nas análises dos dados, destacam-se as análises descritivas, com distribuição de frequências, tabulação cruzada, comparações de médias e testes de hipótese, as análises de correspondência, as análises por modelagem de equações estruturais e as análises por correlação paramétrica e não-paramétrica.

Construtos utilizados no modelo

O diagrama de caminhos desenvolvido nesta pesquisa foi baseado em estudos nacionais e internacionais, que tratam da percepção com relação às variáveis analisadas, como Ribeiro e Silva (2010), Martins (2003), Santos et al. (2014), Cru (2008), Misse (1993), Budó (2006), Kerbauy (2005), André e Ciampone (2008), Paixão e Beato (1997), Dias e Cruz (2015), Lima e Oliveira (2008), Gomes et al. (2012), Diniz e Lins (2012), Costa (2004), Minayo et al. (2007), Riccio (2004), Rodrigues et al. (2012), Cerqueira et al. (2005), Silva (2004), Silva e Beato (2013), Borges (2013), Astolfi (2013), Sani e Nunes (2011) e Carrión (2002). Dessa forma, após estudo do referencial e acrescido das experiências obtidas durante a primeira etapa desta pesquisa, onde foram realizadas entrevistas e análises documentais, elaborou-se o modelo estrutural teórico, com os constructos contendo variáveis que possibilitem a identificação das possíveis correlações apresentadas.

- Percepção da População com relação à Segurança Pública

Segundo Dias e Cruz (2015, p.2), percepção é o processo pelo qual um indivíduo seleciona, organiza e interpreta informações para dar significado ao mundo. A forma como as pessoas percebem as coisas ao seu redor varia de acordo com as experiências passadas, crenças, atitudes, valores, personalidades. À medida que vão adquirindo maiores conhecimentos e experiências, as estruturas internas cognitivas vão se alterando também.

A segurança é uma necessidade para a ordem e o desenvolvimento social, sendo, portanto, essencial à vida do homem, fato que se confirma na história da humanidade. A busca por segurança foi um dos motivos que fez o homem se reunir em sociedade. Segundo Maslow (1943) dentro de uma escala hierárquica das necessidades do ser humano, a segurança figura em segundo lugar, superada somente pelas necessidades fisiológicas. Quando as necessidades fisiológicas são satisfeitas, as necessidades que se localizam no nível imediatamente superior começam a dominar o comportamento do homem. Essas são as chamadas necessidades de segurança. As necessidades de segurança são necessidades de proteção contra o perigo, contra a ameaça e a privação.

Segundo Cruz (2008), segurança é um sentimento que internamente mostra ao indivíduo a sua vulnerabilidade a uma determinada situação. A sensação de se sentir em segurança oferece, então, um estado de tranquilidade aos indivíduos. Determinadas comunidades urbanas têm apresentado elevadas taxas de violência, crime e medo com

consequente percepção de insegurança por parte dos residentes nessas áreas (Carrión, 2002). A exploração dos temas segurança e insegurança implica o levantamento de informações, não só a respeito dos crimes que ocorrem nessas comunidades, como também em relação à frequência de tais ocorrências, às incivildades que aí se verificam e à percepção de segurança / insegurança das populações que se movem diariamente nesses espaços (Sani e Nunes, 2011).

Efetivamente, a captura dessa percepção revela-se essencial, na medida em que a sensação de insegurança vivida diariamente em determinadas áreas decorre, frequentemente, do aumento da criminalidade e acarreta graves consequências sociais, de desenvolvimento e econômicas (Carrión, 2002).

- Gestão Pública

Segundo Catelli e Santos (2004), a postura do governo empreendedor cresceu nas sociedades de economias avançadas e emergentes, nos últimos anos, seguindo o aumento da demanda pela melhor utilização possível dos recursos arrecadados pelo governo. Dessa forma, esse novo governante é voltado para atender o cidadão como cliente, na busca de padrões eficientes e eficazes de gestão pública por resultados, orientada por processos de avaliação contínua e de legitimados pela sociedade.

Fadel e Filho (2009) afirmam que a percepção sobre a qualidade é baseada em critérios objetivos e subjetivos. Um primeiro passo para o desenvolvimento de ações que levarão a melhorias dos serviços públicos, pode ser o conhecimento da percepção das pessoas em relação à qualidade do serviço público. O gestor deve entender os usuários de serviços para melhor direcionamento de suas estratégias e ações, e, os agentes públicos, tendo ciência da percepção da qualidade pela população estarão mais aptos para atender suas expectativas.

- Medo

De acordo com Cruz (2008), comparando ao histórico de violência da sociedade no passado pode-se dizer que vive-se em um ambiente mais seguro. Todavia a sensação de insegurança observada aponta um apelo da sociedade com exigências por segurança ocorrendo de maneira incessante. Essa sensação de insegurança possui características mais dinâmicas, globalizadas e muitas vezes marcadas por novas tecnologias, transformando a sociedade em vítima do desconhecido ou daquilo que acreditam não dispor de meios para se proteger. Sendo assim, da mesma forma como a segurança, a

insegurança também é reproduzida pela percepção da população manifestada pelo medo.

O medo da violência faz com que as pessoas apresentem reações diversas, que variam de situação para situação e de indivíduo para indivíduo.

- Polícia

Segundo Ribeiro e Silva (2010), a temática Segurança Pública está situada entre as principais preocupações na opinião dos brasileiros. Como as polícias são as faces mais visíveis dessa questão, é importante compreender como os cidadãos avaliam a sua performance pois a partir dessa percepção, torna-se possível desenhar políticas que permitam a prestação de um serviço policial mais condizente com o moderno entendimento do termo direitos humanos.

De acordo com Paixão e Beato (1997), o entendimento de que a função da polícia é o enfrentamento do crime é apontada tanto pela população quanto para a maioria da força policial. Nesta visão, ela está ligada diretamente à função do sistema de justiça criminal. Decorre desse raciocínio a “teoria” de que a confiança depositada na instituição policial está essencialmente ligada à percepção de que ela combate o crime com eficiência. Quanto mais a polícia se mostrar eficiente nessa função, maior grau de confiança da população (SANTOS, 2012).

Quando há confiança da população nas ações policiais existe também uma tendência maior de que suas ações sejam aprovadas com mais facilidade, sendo a confiança das pessoas elevada, quando entendem que a atuação da polícia é eficiente. Dessa forma, além de demonstrar a ligação entre a ética da polícia e a dos cidadãos, a confiança pode ser uma indicação de que a instituição é eficaz (PAIXÃO e BEATO, 1997).

- Culturais

Segundo Costa (2004), a cidade não pode ser interpretada apenas como um amontoado físico deve-se entendê-las também, como produtoras de subjetividade individual e coletiva. A vida em grandes cidades e em sociedade é hoje, um dos maiores desafios do homem moderno. A necessidade de se organizar a convivência entre desconhecidos nessa nova configuração moderna, que caracteriza as metrópoles, foi o ponto de partida para a diferenciação entre os modelos de sociabilidade rural e urbana.

Ainda segundo o autor, a violência urbana se encontra entre os fenômenos caóticos das cidades, visto que ela reforça a imagem de que a vida em sociedade é uma

experiência desordenada em um lugar perigoso. No Brasil, a ideia de progresso relacionado à urbanização do país começou a mostrar seus problemas e incoerências com a explosão dos crimes violentos, iniciada em meados da década de 1980 em capitais como São Paulo, promovendo a separação entre a urbanização e o conceito de espaço civilizado.

De acordo com Cerqueira e Lobão (2004), a exclusão combinada com a desigualdade socioeconômica tem sido o combustível da criminalidade no Brasil que tem em sua dinâmica um elemento profundamente estrutural. Está integrada tanto à vulnerabilidade e desigualdade socioeconômica quanto pelo colapso do sistema de justiça criminal, que é a fonte principal da impunidade. O crime então seria resultante de uma função de utilidade formulada com base na informação dos retornos de transgredir as normas, quer dizer, qual a atratividade de se cometer um crime, em comparação, por exemplo, à entrada e estabilidade no mercado de trabalho formal em função da possibilidade de punição.

- Legislação

Silva e Almeida (2010), afirmam que entre os vários aspectos da ação do Estado em sociedades democráticas, a administração da justiça é dos que têm recebido maior nível de atenção.

Segundo Santos (2007) dar acesso à justiça estatal significa dar acessibilidade à população às formas pelos quais seus direitos podem se tornar efetivos, não sendo apenas, a promoção a um conjunto de bens e serviços públicos especiais, como a defesa técnica em um processo, por exemplo. Essa forma particular de ação dos aparelhos da justiça estatal recebe importância especial em países como o Brasil.

Entretanto, Sadek (2008) afirma que diversos fatores atuam na dificuldade para acesso à justiça no país, como a desigualdade social, a falta de conhecimento da pessoas sobre direitos e sobre as atribuições das instituições além da avaliação negativa sobre a Justiça. Segundo a autora, na percepção da população, a Justiça encontra-se há muito tempo estagnada.

Pesquisas de opinião têm revelado, reiteradamente, o baixo nível de confiança na Justiça. Dentre diversas instituições, o sistema Judiciário normalmente ocupa as mais baixas posições, sendo sua avaliação menos crítica, apenas se comparada à classe política (SADEK, 2008).

Silva e Almeida (2010) indicam que no Brasil, os cidadãos poucas vezes buscam a justiça para solucionar os conflitos, já que existe a percepção de imagem pública da Justiça frágil entre a população. Para os autores, esse julgamento negativo da justiça é unânime dentro da sociedade brasileira, tendendo a ser mais negativo dentre os que procuraram a Justiça para a solução de conflitos ou na busca por seus direitos.

- Mídia

A divulgação pela mídia cotidianamente de matérias ligadas a crimes e de notícias relacionadas à Segurança Pública deixa o tema em evidência afetando a vida e a rotina da população. As notícias têm sido acompanhadas e transmitidas a partir dos locais onde os fatos acontecem e sua divulgação simultânea às ações criminosas e às operações da polícia (Rolim, 2006).

Segundo Cornu (1999) existe uma relação muito próxima entre a mídia e a segurança pública, uma vez que uma grande parcela dos registros de crimes, só se tornam públicos com a publicação pela mídia. Dessa forma é como se a mídia produzisse a violência, já que aquilo que as pessoas não sabem, para elas não existe. Entretanto, o autor destaca que os eventos ocorrem independentes da mídia, sendo sua função a divulgação e a acessibilidade a um grande número de pessoas.

Gomis (1997) afirma que as notícias com maior repercussão causam mobilização entre diversos atores, tanto sociais quanto governamentais, produzindo fatos novos e fazendo com que eles também entrem para os noticiários. Sendo assim, através dessa mobilização cria-se na população um sentimento de participação, de cooperação, fazendo assim, com que as pessoas pratiquem sua cidadania, colaborando, para os trabalhos em busca da diminuição da criminalidade.

- Necessidade de Agenda

De acordo com o modelo de John Kingdon, que é base desta pesquisa, a inclusão de novos problemas na agenda decisória é determinada por um combinado de fluxos independentes que perpassam as estruturas de decisão – o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*). Dessa forma, o autor enfatizou que os formuladores de políticas não são capazes de atuar em todos os problemas o tempo todo e que apenas alguns temas têm capacidade de atrair a atenção dos formuladores e entrar na agenda decisória, produzindo, muitas vezes, mudanças abruptas a partir da produção de uma combinação inédita.

Como apresentado anteriormente, o primeiro Fluxo, que é o de problemas, remete às condições sociais e à forma como cada condição desperta a necessidade de ação. Problemas podem ser percebidos a partir de indicadores, de eventos, crises e símbolos, ou no feedback de ações governamentais. Um problema, quando identificado, assume grande importância no debate de formulação de políticas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção serão apresentados os resultados da análise dos dados relativos à verificação da formação da agenda de segurança pública no Município de Viçosa. A partir dos diversos dados coletados far-se-á uma breve caracterização da cidade e um exame de cada etapa do modelo de Kingdon, visando atender aos objetivos propostos no trabalho.

Além disso, serão apresentados os resultados quantitativos referentes à análise da percepção da população com relação à segurança pública no município.

4.1 Caracterização do Município de Viçosa

A cidade de Viçosa pertence à Zona da Mata do Estado de Minas Gerais e está localizada entre as Serras da Mantiqueira, do Caparaó e da Piedade. O município possui uma área de 300 km² e está ligada às rodovias BR 120, MG 280 e MG 356, além de dispor de um aeródromo para pequenas aeronaves.

De acordo com dados do último censo demográfico de 2010, a população do município é 72.220 pessoas e a população estimada para 2016 é de 77.863 pessoas (IBGE, 2017).

Fazem parte da microrregião de Viçosa as cidades: Alto Rio Doce, Amparo da Serra, Araponga, Brás Pires, Cajuri, Canaã, Cipotânea, Coimbra, Ervália, Lamim, Paula Cândido, Pedra do Anta, Piranga, Porto Firme, Presidente Bernardes, Rio Espera, São Miguel do Anta, Senhora de Oliveira, Teixeira, além da sede.



Figura 8 – Mapa da Microrregião de Viçosa

Fonte: Elaborado por Tiago Nogueira Galinari (2017).

Na cidade de Viçosa se encontra uma das maiores universidades federais do país, a Universidade Federal de Viçosa-UFV, instituída em 1922, pelo então Presidente, Arthur da Silva Bernardes.

Além da UFRV, o município possui outras duas grandes instituições particulares de ensino superior, que trazem mais um elevado número de universitários para a cidade.

De acordo com dados do último censo obtidos no site do IBGE Cidades (2017), o número de mulheres no município é de 37.219, perfazendo um total de 54,6% da população, enquanto o número de homens é de 35.001, perfazendo um total de 45,4%.

Na Figura 9, apresenta-se a pirâmide etária de Viçosa.

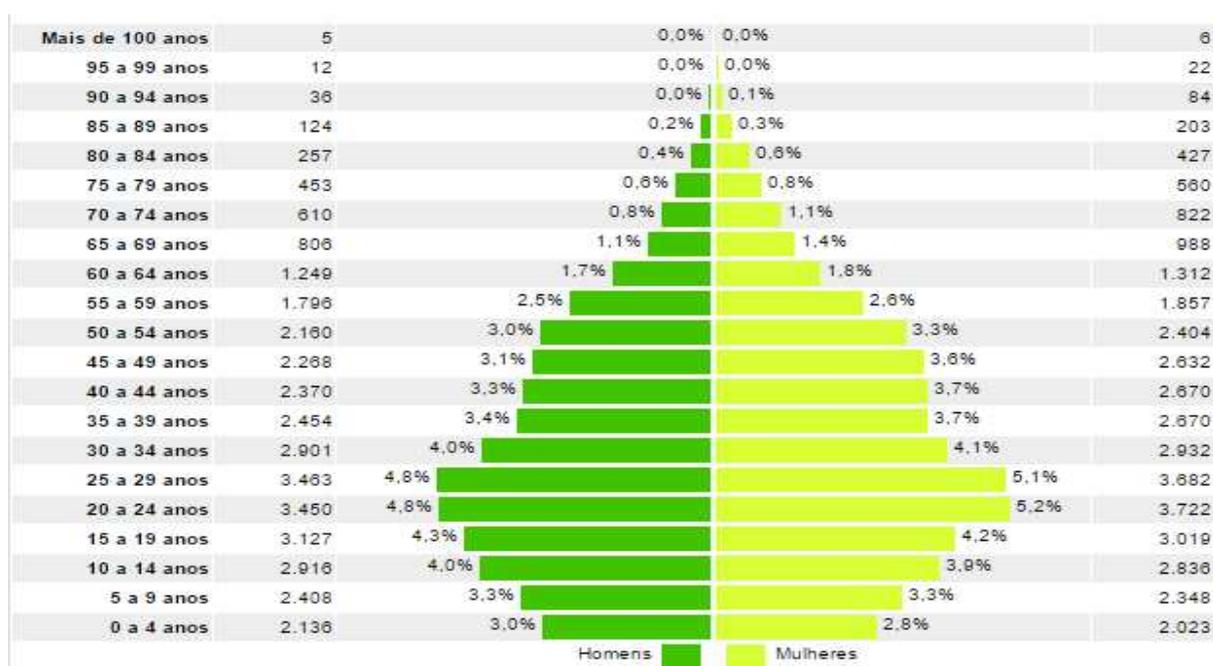


Figura 9 – Pirâmide etária do município de Viçosa (Senso 2010)

Fonte: IBGE Cidades (2017)

Percebe-se pela pirâmide etária, que o município possui uma população consideravelmente jovem, com 13,9% das pessoas do sexo masculino e 14,5% do sexo feminino com idade entre 15 a 29.

Este fato deve ser observado com atenção pelas autoridades municipais e estaduais, tendo em vista que, de acordo com o Atlas da Violência (2017) nos últimos dados disponíveis do Ministério da Saúde verifica-se um aumento de 17,2% na taxa de homicídio de indivíduos entre 15 e 29 anos, no período de 2005 a 2015, com o assassinato de mais de 318 mil jovens.

De acordo com Cerqueira (2013), o número de homicídios que ocorre a cada ano superou a marca de 60 mil. O homem, e, em particular o homem jovem, é o personagem

central dessa tragédia, aparecendo tanto no papel de vítima quanto no de perpetrador da violência.

Com relação à renda da população, de acordo com dados do PNUD (2017), a renda per capita média (mensal) do município cresceu 105,53% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 434,13, em 1991, para R\$ 650,03, em 2000, e para R\$ 892,25, em 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 36,24%, em 1991, para 17,93%, em 2000, e para 7,35%, em 2010, apresentando redução no índice de pobreza da população uma vez que a proporção de extremamente pobres, atingiu, em 2010, 1,85% da população, apresentando queda considerável nas duas últimas décadas (1991 a 2010). A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser observada através do Índice de Gini, que passou de 0,60, em 1991, para 0,61, em 2000, e para 0,56, em 2010, demonstrando que a renda está sendo mais distribuída no município, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Renda, pobreza e desigualdade do município de viçosa

Indicador	1991	2000	2010
Renda per capita (em R\$)	434,13	650,03	892,25
Proporção de extremamente pobres (%)	12,56	4,19	1,85
Proporção de pobres (%)	36,24	17,93	7,35
Índice de Gini	0,60	0,61	0,56
IDHM – Viçosa	0,517	0,677	0,775
IDHM – Minas Gerais	0,478	0,624	0,731

Fonte: Elaboração própria a partir de de PNUD (2017).

Como se observa na Tabela 2, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, de Viçosa evoluiu nos últimos anos, atingindo 0,775, em 2010, na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), o que posicionou o município na 178ª posição no país, com índice superior ao apresentado no Estado de Minas Gerais. A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,883, seguida de Renda, com índice de 0,758, e de Educação, com índice de 0,696 (PNUD, 2017).

Analisando o número de pessoas ocupadas no município, pode-se perceber observando a Figura 10, que houve um considerável aumento, assim como o número de assalariados. Nota-se também, uma acentuada queda no salário médio mensal no município, saindo de 3,4 salários mínimos mensais em 2006, para 3 salários em 2012 e em 2014, elevando para 3,2 salários mínimos mensais (IBGE, 2016).

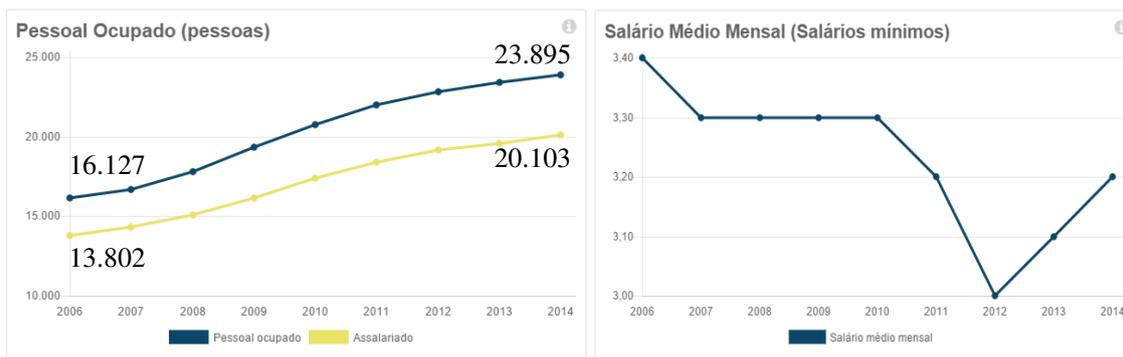


Figura 10 – Número de Pessoas ocupadas no Município e Número de Salários Mínimos médios mensais

Fonte: IBGE Cidades (2016), com adaptações.

Freeman e Rodgers (1999) apresentam em seu estudo, que as taxas de criminalidade têm diminuído mais rapidamente nos locais onde o desemprego tem caído mais, e jovens em locais com menores índices de criminalidade têm obtido empregos e rendimentos maiores. Moura e Cerqueira (2015) apresentam em seu trabalho, que existe relação positiva entre a taxa de desemprego dos homens sobre a taxa de homicídios e, o mesmo ocorrendo entre a taxa de desemprego dos jovens, sendo esse efeito maior para aqueles entre 25 e 29 anos.

Na Tabela 3 apresenta-se o percentual da Ocupação por Atividade Econômica em Viçosa.

Tabela 3: Ocupação por Atividade Econômica em Viçosa (Dados de 2014)

Atividade Econômica	Participação	Total de Empregos	Total de Estabelecimentos
Educação Superior – Graduação	19%	4,09 Mil	4
Administração Pública em Geral	6,8%	1,47 mil	3
Construção de Edifícios	6,3%	1,35 mil	121
Atendimento Hospitalar	3,6%	764	4
Restaurantes	2,8%	607	121
Hipermercados e Supermercados	2,7%	575	15
Condomínios Prediais	2,3%	495	205
Varejo de Materiais de Construção	2%	431	60
Varejo de Artigos do Vestuário	2%	422	143
Outros Serviços de Preparação do Terreno	1,8%	395	1
Fabricação de Produtos de Carne	1,5%	317	5
Educação Superior - Graduação e Pós-Graduação	1,4%	307	1
Atividades de Apoio À Educação	1,4%	292	2
Total de Empregos:		21,5 mil	

Fonte: Plataforma DataViva (2017), com adaptações.

De acordo com dados coletados, referentes ao ano de 2014, retirados da Plataforma DataViva (Tabela 3), a principal fonte de empregos no município está relacionada a oferta de ensino superior, abarcando 19% dos 21,5 mil postos de empregos da cidade. Corroboram com o perfil de cidade universitária as ocupações relacionadas a condomínios prediais (residências estudantis) e a construção civil (novas unidades de moradia com foco no público estudantil), respondendo respectivamente a 2,3% e 6,3% do total do emprego gerado no município.

Na Tabela 4 apresenta-se o percentual da Renda Mensal no município de Viçosa, em relação ao tipo de ocupação.

Tabela 4: Renda Mensal da População de Viçosa em relação do tipo de ocupação (Dados de 2014)

Tipo de Ocupação	Participação	Renda Mensal Total
Educação Superior – Graduação	52%	R\$ 25,4 milhões
Administração Pública em Geral	6,4%	R\$ 3,11 milhões
Construção de Edifícios	3,2%	R\$ 1,54 milhões
Atendimento Hospitalar	2,1%	R\$ 1,02 milhão
Atividades de Apoio À Educação	1,3%	R\$ 646 mil
Hipermercados e Supermercados	1,3%	R\$ 634 mil
Captação, Tratamento e Distribuição de Água	1,3%	R\$ 619 mil
Educação Superior - Graduação e Pós-Graduação	1,1%	R\$ 555 mil
Outras Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	1,1%	R\$ 533 mil
Outros Serviços de Preparação do Terreno	1,1%	R\$ 528 mil
Restaurantes	1,1%	R\$ 515 mil

Fonte: Plataforma DataViva (2017), com adaptações.

Observa-se que a concentração de renda oriunda da atividade universitária na cidade. Apesar de deter 19% do total de empregos, os serviços de educação superior representam 52% do total do rendimento salarial do município.

O que pode ser observado tanto nos dados do IBGE quanto da Plataforma DataViva é que existe uma grande dependência de serviços relacionados à administração pública e ao setor de educação superior, entretanto, no caso da educação, a maioria das vagas de ensino superior são oferecidas por uma universidade pública. Outros setores importantes da economia a Agropecuária e a Indústria, no município, têm pouca participação.

4.2 Fluxo de Problemas: Identificação da definição de problema

Segundo Capella (2004), neste primeiro fluxo, o modelo de Kingdon (1984) busca verificar de que maneira as questões são percebidas como problemas e por que

determinados problemas fazem parte da agenda governamental. Kingdon afirma que as pessoas não conseguem prestar atenção a todos os problemas durante todo o tempo, então parte-se do pressuposto de que esses indivíduos focarão sua atenção em algumas questões e ignorarão outras.

Dessa forma, este primeiro Fluxo será analisado em duas partes: Percepção do problema pela população e Utilização de indicadores e *feedback* da ação governamental.

4.2.1 Percepção do Problema

Nesta primeira etapa foram realizados o estudo e a identificação de estruturas narrativas (como de piora, progresso, controle, responsabilização e vitimização) tanto das entrevistas quanto dos meios documentais, além da análise e identificação de estabelecimento de relações causais pelos atores.

O que se percebe em todas as entrevistas realizadas e nas discussões presentes nas Atas das Reuniões da Câmara Municipal é que existe a percepção clara do problema de criminalidade no município e a necessidade de elaboração de ações organizadas para resolução dos problemas.

4.2.1.1 Análise das Atas da Câmara Municipal de Viçosa

Durante a análise das Atas das Reuniões da Câmara Municipal de Viçosa percebe-se uma grande insatisfação e incômodo, tanto por parte dos membros do legislativo, quanto por parte da população, que utiliza do espaço da Tribuna Livre (da Câmara Municipal) para apresentar suas questões.

Para análise das Atas, buscou-se pelas seguintes palavras-chave: segurança, crimes, violência, polícia e drogas. Foram encontrados 259 registros contendo esses itens nas discussões do período analisado, sendo estes divididos em: Percepção do Problema, Utilização de Indicadores e Soluções Apresentadas.

O número de indicações (palavras-chave) encontradas nas Atas da Câmara por ano e que tenham relação com a Percepção do Problema de Segurança, tanto por autoridades quanto pela comunidade, que participam das reuniões, são apresentados na Tabela 5.

O ano de 2012 foi, no período analisado, aquele em que se observou nas Atas o maior número de ocorrência das palavras chave pesquisadas. Os assuntos foram debatidos 27 vezes nas reuniões. Esse também foi o ano com maior participação da população reivindicando mais segurança, policiamento, fiscalização às grandes festas e combate às drogas (Tabela 5).

Tabela 5: Palavras-Chave relacionadas à Percepção do Problema de Segurança identificadas nas Atas da Câmara Municipal de Viçosa (2005-2015)

Palavra-Chave	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Segurança	13	7	2	3	4	5	4	10	17	5	7	77
Crimes	-	-	-	1	2	-	-	1	-	-	-	4
Violência	1	2	2	1	1	-	1	3	2	4	-	17
Polícia	5	2	1	1	3	7	3	9	6	2	6	45
Drogas	1	1	-	-	1	9	3	4	-	4	4	27
Total	20	12	5	6	11	21	11	27	25	15	17	170

Fonte: Dados da Pesquisa.

Verifica-se que a palavra Segurança foi a que apresentou maior número de indicações, perfazendo um total de 77, sendo 17 registros em 2013, seguido de 2005, com 13 e 2012 com 10 registros.

Algumas indicações podem ser destacadas em relação à discussão sobre segurança. Em 2005 foi realizado o Primeiro Fórum de Segurança Pública no município, evento realizado pelo Rotary Club de Viçosa, que procurou discutir amplamente as questões de segurança na cidade, encerrando com promessas do secretário-adjunto de estado da Segurança Pública à época, de implantação de um centro de reabilitação de menores em Viçosa. Nesse ano também foi enviado o primeiro projeto para criação da Guarda Municipal em Viçosa e se discutiu o aumento da criminalidade envolvendo menores no município.

No ano de 2010, houve um amplo debate sobre a segurança pública no município, devido ao expressivo aumento nos indicadores de criminalidade. Os vereadores sinalizaram sobre a importância de se ter uma fiscalização mais atuante no município, com fiscais mais preparados e com equipamentos adequados, pois até postos de saúde estavam deixando de funcionar por falta de segurança.

Em 2013, a segurança nas escolas foi o assunto com maior presença nas discussões. Tanto vereadores quanto a população, discutiram sobre a insegurança nas escolas, ressaltando que alunos veem sofrendo agressão na saída das aulas. Registros nas Atas indicam que foram solicitadas providências ao Poder Público e que a Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Segurança Pública apurasse os fatos relatados.

A segurança pública e os índices de criminalidade no município continuaram em debate no ano de 2015, e a ocorrência de um crime brutal na cidade fez com que as discussões se ampliassem. Um adolescente foi assassinado após a saída de uma grande festa realizada por estudantes da cidade. Os olhares do Estado se voltaram para a

segurança do município e o desdobramento foi uma Audiência Pública, organizada pela Assembleia de Minas e realizada em Viçosa.

Os problemas relacionados a grandes festas com bebida liberada na cidade são assunto de intensa discussão, e, os vereadores informam que receberam várias denúncias de assédio as mulheres, uso exagerado de drogas e bebidas alcoólicas além de uma tragédia anunciada com relação ao transporte público.

A palavra-chave Polícia também apresentou grande número de indicações, perfazendo um total de 45. O ano com maior destaque foi 2012, com 9 apontamentos, seguidos de 2010, com 7 e 2013 e 2014, ambos com 6 indicações.

Foram apresentadas nas reuniões indicações destacadas a seguir. No ano de 2005 foi realizada uma reunião emergencial sobre segurança pública com a presença do secretário adjunto de segurança, o comandante da Polícia Militar de Juiz de Fora, o Delegado de Polícia de Ubá, o Prefeito e outras autoridades, onde se discutiram ações emergenciais para o Combate à violência. Ressalta-se que os vereadores indicaram que a realização das reuniões sobre segurança pública é resultado do empenho da comunidade em combater a violência na cidade.

Verifica-se nos registros das reuniões indicações à falta de investimento estadual nas Policias Civil e Militar e a necessidade de amparo tanto do governo do município quanto dos cidadãos para que as entidades continuem trabalhando sem prejuízo para a cidade. Esse assunto permanece durante todo o período analisado, tanto nas indicações das Atas, quanto nas declarações dos entrevistados.

As discussões sobre o aumento da violência no município estão sempre presentes e, desta forma, a Câmara realiza diversos convites às Polícias Civil e Militar para participarem das reuniões e tentarem esclarecer e apresentar o que está sendo feito no município. Participa das reuniões o Delegado de Polícia Civil de Viçosa, que por mais de uma vez, relatou a falta de estrutura da delegacia, que acaba por dificultar o trabalho lá realizado, declarando que está sendo feito todo o possível, juntamente com diversos segmentos da comunidade, para tentar sanar o problema da segurança na cidade. O Capitão da Polícia Militar (PM) também se faz presente em diversos momentos, apresentando os problemas enfrentados pela PM para garantir a segurança da comunidade devido à falta de estrutura do Batalhão.

Um assunto enfatizado em diversos momentos por vereadores é o problema da falta de plantões da Policia Civil nos finais de semana no município, tendo em vista que, a partir de 18 horas, são feitas ocorrências somente na Delegacia da cidade de Ubá,

trazendo inúmeros transtornos, pois, após o registro da ocorrência o cidadão, ou até mesmo o infrator, precisam dormir na Rodoviária por não ter como retornar para Viçosa durante a madrugada. Destacam também, a importância destes profissionais na manutenção da segurança na cidade e solicitam que o Estado proceda a abertura de novos concursos para a categoria e também a melhoria salarial destes profissionais.

Este fato foi relatado durante o período analisado, ou seja de 2005 a 2015. Poucos meses antes do fechamento do trabalho, foi implantada na cidade a delegacia da Polícia Civil no município. Ainda não se pode realizar uma avaliação dos trabalhos e da percepção dos munícipes, tendo em vista o curto período de tempo de inauguração da delegacia.

A implantação do Instituto Médico Legal (IML) na cidade é assunto de muitas discussões, mas os vereadores indicam que, apesar do assunto ser exaustivamente debatido, não sai do papel.

A palavra-chave Drogas apresentou 27 indicações durante o período analisado, tendo o ano de 2009 o maior número de apontamentos sobre o tema, totalizando 9.

Durante o período analisado, ocorreram discussões pontuais sobre o assunto. No ano de 2009 os debates se intensificaram, com a participação constante dos membros do Conselho Municipal Antidrogas, levantando principalmente os problemas relacionados a menores usuários de drogas e locais que viraram “ponto” de tráfico de uso de drogas na cidade. Houve grande discussão também, sobre problemas relacionados ao consumo excessivo de álcool e drogas durante as grandes festas realizadas na cidade.

A palavra-chave Violência apresentou 17 indicações no período analisado, sendo o ano de 2014, com maior número de apontamentos – 4.

Verifica-se nas discussões a preocupação de autoridades e da comunidade sobre os altos índices de homicídios de jovens, o combate a violência com violência e o grande número de usuários de drogas no município. A população pediu ao legislativo um comprometimento com a sociedade através da criação de políticas preventivas solicitando uma audiência pública para discutir o tema.

Após reunião entre os vereadores do município e o governo estadual houve a promessa da liberação de recursos para ajudar ao combate à violência na cidade.

Diversas audiências públicas foram agendadas para tratar do aumento da violência na cidade. Percebe-se grande apreensão com relação aos menores infratores no município e ao tratamento a essas crianças e adolescentes que se envolvem em crimes. Segundo os pronunciamentos dos vereadores, faltam políticas públicas adequadas para

recuperá-los. Há preocupação de que esta questão possa afetar estudantes que planejam ingressar nas universidades presentes na cidade.

Em 2014, onde houve maior indicação do assunto Violência, os temas mais debatidos foram: violência contra a mulher, redução da maioridade penal e o combate às drogas na cidade. Após o espancamento de uma mulher pelo seu marido em local público e o fato de não ter sido feito boletim de ocorrência por parte da vítima, o assunto violência contra a mulher entra nas discussões nas reuniões. Foi realizado o 1º Fórum Sobre Violência Doméstica e inicia-se o debate sobre a importância de se criar uma Delegacia voltada para a mulher no município.

Um evento gerou discussões e acabou se convertendo em uma Audiência Pública. Houve um tiroteio em frente à Unidade 2, da Univiçosa (a segunda maior Instituição de Nível Superior da cidade). Houve reunião da Comissão de Direitos Humanos da Câmara com a direção da faculdade para buscar soluções para a falta de segurança no local.

A palavra-chave Crime, foi indicada 4 vezes durante o período analisado.

Em 2009, após muitos crimes na Zona-Rural da cidade, foi apresentada a possibilidade da Prefeitura firmar convênio com a Polícia Militar do Viçosa, para a realização do Patrulhamento Rural, que não estava atendendo a toda a região rural do município devido ao pequeno contingente policial disponibilizado.

Foi realizado o Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente onde se apresentou um diagnóstico sobre situação dos menores envolvidos em crimes em Viçosa, além de diversas sugestões de políticas públicas que buscam resolver essa série de problemas ligados aos menores em situação de risco na cidade.

4.2.1.2 Análise das Entrevistas

De acordo com as entrevistas realizadas, apresentadas no Quadro 1, pode-se observar que é clara a percepção dos atores com relação ao problema da violência e criminalidade no município.

Conforme elementos apontados pelos respondentes, na caracterização da situação problema da segurança pública, é possível identificar qual a percepção eles têm sobre o problema. A forma como os respondentes o definem pode indicar que tipo de proposta de solução que irão recomendar e apoiar, bem como quais alternativas não os sensibilizam.

Outro ponto de destaque é a prevenção no lugar da punição. Para a maioria dos entrevistados, uma política de segurança pública efetiva deve buscar em primeiro lugar prevenir o crime para não ter que gastar forças e recursos com o processo punitivo.

A primeira coisa que ela (política de segurança) deveria conter é a prevenção. A segurança tem que trabalhar muito mais pela prevenção, pela orientação do que pela própria punição. A punição só vem em detrimento de que a prevenção é malfeita (Entrevistado L1).

Verifica-se que para os participantes existe a necessidade de capacitação das pessoas ligadas à área de segurança pública. Deve-se ter uma política pública com planejamento e metas para entender os problemas e procurar soluções, além da participação de todos e não somente dos agentes governamentais, para que as decisões sejam tomadas da melhor forma.

Observa-se uma convergência entre os entrevistados quanto à necessidade estruturação das Polícias, tanto a Civil quanto a Militar. Verifica-se que há falta de equipamentos, de pessoal, de veículos e de estrutura de trabalho. Conforme declarações dos participantes é que existe a percepção de um processo de desestruturação das polícias. Ressalta-se que não só os atores envolvidos diretamente com as Polícias percebem esta situação. Verificou-se, em alguns momentos durante as entrevistas, uma certa revolta por ser necessário apoio de diversas instituições para a compra de itens básicos para o trabalho policial, quando este deveria ser um trabalho, na versão dos entrevistados, do Estado.

Primeiro vamos falar de segurança do ponto de vista da repressão, da estruturação adequada das Polícias Civil e Militar no município que tem o efetivo muito aquém da sua capacidade de atuação. A polícia militar em Minas é uma das polícias tidas como uma das melhores polícias do Brasil pela sua formação, pela sua forma de atuação, ela tem um trabalho também muito focado no educativo na participação na polícia comunitária então acaba criando uma situação extremamente positiva com a presença da polícia na comunidade, mas nós estamos vivenciando aí o desmonte da Polícia Militar que não tem viatura e não tem efetivo pessoal que não tem estrutura administrativa e os municípios e as instituições acabam absorvendo esse custo do investimento na segurança pública e se você pegar hoje o que diz a legislação a segurança pública é responsabilidade do estado e da União (Entrevistado E1).

Com relação às principais demandas sobre segurança pública no município, é consenso entre todos os entrevistados que as principais demandas são: prevenção ao tráfico de drogas, combate ao uso excessivo de drogas e álcool por menores no município, ações efetivas contra o alto índice de violência na cidade, além de, novamente, a estruturação das Polícias.

A questão das drogas é uma questão importante assim de como que se trata essa questão no município a questão da violência como um todo né. O tráfico

é um grande problema, além do consumo de álcool por menores (Entrevistado C4).

Os crimes violentos são que a gente mais acompanha são as que causam maior repercussão e maior medo e maior temor da população. Primeiramente homicídios depois vêm os assaltos, sequestro, estupro, extorsão mediante sequestro (Entrevistado E3).

Demanda que a gente tem é a estrutura que está muito ruim. Poucos policiais, uma estrutura física muito ruim, carro, a gente recebe sempre pedido às vezes a gente compra alguns utensílios, já foi até cadeira para a delegacia que a gente comprou. Então a gente vê que a situação é difícil (Entrevistado I2).

Com relação à percepção dos entrevistados sobre o tratamento da questão da segurança no município nas décadas de 1990, 2000 até, o ano de 2017, há um consenso sobre o trabalho do município em tentar prover o que seria obrigação do Estado. Para os participantes, existe pouco investimento, principalmente em cidades do interior, onde as polícias recebem sempre equipamentos sucateados, não têm estrutura e pessoal.

Existe sim uma discussão, uma preocupação, porém a maioria dos problemas que poderiam estar melhorando são barrados principalmente, na minha opinião, por questões financeiras do Estado, porquê de um tempo para cá, quando vi esse aumento da criminalidade principalmente dos homicídios e dos furtos aqui em Viçosa, o Estado já estava em decadência financeira (Entrevistado E4).

Também é consenso, que o aumento do investimento no município não acompanhou o crescimento populacional. Percebe-se nas afirmações, que houve uma elevação no número de estudantes nas Universidades, além das pessoas que vêm em busca de oportunidades de trabalho relacionados à construção civil na cidade, mas os aportes em segurança pública não foram no mesmo monte.

Observa-se também, uma percepção maior sobre a participação da população em Conselhos e uma discussão maior sobre o tema, mas é unânime o sentimento de desânimo e tristeza sobre as políticas de segurança adotadas nos últimos anos. Para os entrevistados, não há uma preocupação do Estado em ampliar os investimentos e recursos, ficando as políticas de segurança estagnadas.

Na questão sobre qual o papel do Município de Viçosa em relação à política de segurança pública observa-se que, para os entrevistados, a obrigação com relação às políticas de segurança pública é do Estado. Todos os entrevistados afirmam que o município ajuda da melhor forma, mas que não há recurso suficiente para suprir essa função.

De acordo com o Entrevistado E3, o município possui um convênio com a Polícia Militar, no valor de R\$ 200.000,00, repassado em forma de serviços, pagamento de combustível, conserto de viaturas, equipamentos, material de escritório, além do

pagamento para a empresa de vídeo, que possui uma equipe de pessoas na polícia militar e um analista de base, que ficam 24 horas monitorando as câmeras de Olho Vivo na cidade.

Além desse convênio, segundo o Entrevistado E1, a Prefeitura de Viçosa paga as contas de água, luz e telefone das Polícias Militar, Civil, do Meio Ambiente e do Corpo de Bombeiros, assim como combustível e manutenção de veículos para estas outras Instituições.

A Prefeitura Municipal também arca com o pagamento de servidores e estagiários para as Polícias, como relatado pelo Entrevistado E1:

Viçosa tem 11 servidores da prefeitura dentro da delegacia, 6 Estagiários pagos para ficarem na delegacia, se a prefeitura amanhã disser isso é função do Estado nós não vamos fazer mais nada, fecha tudo, a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros e a Polícia Ambiental. Eles não têm recursos para fazer o seu trabalho e então como é que nós vamos falar em segurança pública se as policias não tem nem a estrutura administrativa e tem que estar andando de chapéu na mão pedindo recursos (Entrevistado E1).

Para os participantes o município deveria se empenhar para captar recursos Estaduais e da União para investimento em uma Guarda Municipal, em equipamentos de monitoramento da cidade, além de uma melhor fiscalização municipal e políticas de prevenção.

Conforme apresentado por Sjöblom (1984), um problema público não existe senão na cabeça das pessoas, sendo dessa forma um conceito subjetivo. No momento em que passa a afetar a percepção de muitos atores importantes no processo, uma situação pública passa a ser considerada insatisfatória.

Verifica-se que a população, grupos organizados e o poder Legislativo local entendem que existe um problema de Segurança Pública no município, mas que a obrigação de sanar as deficiências apresentadas é do Estado. Apesar disso, acreditam que a Prefeitura tem o dever de cobrar soluções para o enfrentamento da criminalidade na cidade.

Para Secchi (2012) a determinação de um problema compreende a definição de seus elementos e o resumo de sua essência. Na ocasião da delimitação de um problema também são indicados os norteadores para as descrições do conjunto de causas, culpados, obstáculos, soluções e avaliações. Justamente por isso delimitar um problema público é politicamente decisivo na formulação de uma política pública efetiva.

Apesar de se verificar em Viçosa, a compreensão clara do problema de Segurança Pública, não se constata a existência de uma organização dos fatores

relacionados a ele para a construção de políticas públicas de qualidade para resolução das necessidades enfrentadas.

4.2.1.3 Indicadores

Outro fator a ser levado em consideração na análise do Fluxo de Problemas é a utilização de indicadores. As situações também podem se transformar em problemas por meio desses mecanismos numéricos que podem capturar a atenção para uma situação específica, levando o assunto a fazer parte da agenda.

Segundo Capella (2004), a demonstração da existência real de um problema pode ser realizada por intermédio de narrativas, empregando recursos de linguagem, ou de narrativas numéricas. Representar um problema com números, implica em medir um evento. Para este estudo, os números também estabelecem uma maneira de interpretação da realidade. Dessa forma, foram coletados dados relacionados aos índices de criminalidade de Viçosa e analisou-se nas entrevistas e em documentos, se estes indicadores eram utilizados e se havia alguma influência nas discussões e/ou decisões tomadas com relação à segurança pública no município.

Na Tabela 6, fornecida pela 10ª Companhia Independente da Polícia Militar de Minas Gerais (documento original anexo), sediada em Viçosa, apresenta indicadores de violência e criminalidade relativos ao período compreendido entre 2009 a dezembro de 2016. O que se observa é uma elevação nos indicadores de criminalidade e violência do município, com picos nos anos de 2010, 2011 e 2015.

Tabela 6 – Indicadores de violência e criminalidade de Viçosa (2009 a 2016)

Indicadores de Criminalidade do Município de Viçosa no período de 2009 a 2016																
Homicídios	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*
Tentados	11	N.A.	30	173%	30	0%	18	-40%	16	-11%	23	44%	20	-13%	17	-15%
Consumados	9	N.A.	10	11%	22	120%	9	-59%	24	167%	24	0%	31	29%	26	-16%
Total	20	N.A.	40	100%	52	30%	27	-48%	40	48%	47	18%	51	9%	43	-16%
Roubos	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*
Tentados	9	N.A.	16	78%	10	-38%	9	-10%	13	44%	17	31%	16	-6%	20	25%
Consumados	102	N.A.	132	29%	169	28%	162	-4%	109	-33%	163	50%	280	72%	366	31%
Total	111	N.A.	148	33%	179	21%	171	-4%	122	-29%	180	48%	296	64%	386	30%
Furtos	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*
Tentados	17	N.A.	51	200%	33	-35%	49	48%	42	-14%	38	-10%	37	-3%	38	3%
Consumados	914	N.A.	1229	34%	1238	1%	1420	15%	1255	-12%	1312	5%	1088	-17%	1156	6%
Total	931	N.A.	1280	37%	1271	-1%	1469	16%	1297	-12%	1350	4%	1125	-17%	1194	6%
Ocorrências envolvendo drogas	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*
Tráfico	39	N.A.	87	123%	101	16%	81	-20%	105	30%	76	-28%	94	24%	63	-33%
Uso e/ou Consumo	126	N.A.	213	69%	204	-4%	229	12%	270	18%	182	-33%	114	-37%	68	-40%
Total	165	N.A.	300	82%	305	2%	310	2%	378	22%	258	-32%	208	-19%	131	-37%
Apreensão de Armas	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*	Número Absoluto	Taxa*

Armas de fogo	62	N.A.	124	100%	107	-14%	68	-36%	72	6%	76	6%	114	50%	61	-46%
Mulheres vítimas de violência	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Número Absoluto	Taxa*														
Total	99	N.A.	165	67%	178	8%	190	7%	211	11%	357	69%	345	-3%	151	-56%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela PM de Viçosa.

*Taxa em relação ao ano anterior

De acordo com relato do Entrevistado E3, a cidade hoje conta com 143 policiais militares no quartel da 10ª Cia da PM. A maioria desses agentes ficam em Viçosa e as outras cidades tem o número (não informado) previsto para cada cidade. O quartel de Viçosa atende outras 9 cidades da região, sendo 12 policiais para destacamentos previsto para essas cidades, dessa forma, de acordo com o número de habitantes e o impacto no índice de criminalidade da PM, os policiais são distribuídos, com algumas cidades ficando com 6 agentes, outras 5 e algumas somente 4.

É unanimidade entre os entrevistados que as informações com maior relevância para inserção de discussões sobre segurança são: Número de Homicídios, Tráfico, Número de Furtos/Roubos e Violência contra a Mulher.

Os participantes afirmam que o número de homicídios no município causa grande comoção e gera maior clamor por políticas de segurança. Apesar disso, observa-se que as discussões são pontuais, quando ocorre algum assassinato, o assunto torna-se manchete, torna-se discussão, as pessoas vão à Câmara, mas após um tempo esquecem o ocorrido.

Segundo o Entrevistado E3, as discussões acontecem somente no calor do momento, pois a população acredita que as pessoas que estão sendo assassinadas estão relacionadas a outros crimes ou ao tráfico de drogas. Sendo assim, as “pessoas de bem”, não precisam se preocupar pois não serão afetadas.

Fulano matou o outro fulano, aí vão ver quem foi. Já falam: é um camarada do bairro tal e tá envolvido em tráfico de droga. Então o problema é dele. O homicídio hoje não é uma preocupação da maioria das pessoas de bem porque entende-se que quem tá morrendo é bandido e na verdade é mesmo, (...) toda vez que tem um homicídio existe um conflito anterior, conflito entre pessoas e quem tem passagem no crime. Desses 26 que foram mortos um ou dois é que não tem passagem. Uma situação em que uma senhora estava indo para casa e foi parada no meio da rua e deram um tiro no meio da cabeça dela, isso não existe aqui em Viçosa, todo homicídio tem um conflito anterior, um acerto de contas, um problema entre as pessoas envolvidas (Entrevistado E3).

O número de apreensões por tráfico, também é atribuído como uma das principais causas de discussões e comoção na cidade. Observa-se que para os entrevistados, o tráfico é relacionado a todos os demais tipos de crimes no município. Os participantes afirmam que os homicídios são relacionados ao comando pelo ponto de venda de drogas; os furtos e roubos são fruto da necessidade dos usuários de drogas de obterem dinheiro para compra de entorpecentes; atribuem muitos casos de violência contra a mulher aos filhos e/ou maridos que agredem as vítimas ou por precisarem de dinheiro para abastecer o vício, ou por estarem sob efeito de algum alucinógeno. Outro

ponto a ser destacado com relação a esse indicador é o fato de os entrevistados relacionarem o aumento no consumo de drogas no município à expansão da oferta de cursos de nível superior em Viçosa, nas Instituições privadas, mas principalmente na UFV.

O grande pivô da violência em Viçosa é o tráfico de entorpecentes e com ele vem a violência contra mulher, com ele vem os furtos e roubos e os assassinatos que são muitos. São crimes periféricos o que gera mais atenção da mídia e que o povo clama por segurança pública. (...). Em 1994, quando vim pra cá, a universidade era muito pequena com poucos alunos então a droga não estava disseminada. À medida que a universidade foi se expandindo ao longo desses anos e a cidade crescendo. Com o crescimento da universidade e das implantações das demais faculdades, dentre elas com destaque para Univiçosa, da que tem mais curso, cresceu a demanda pelo consumo de entorpecentes, aí deu no que deu a cidade virou um inferno sobre esse aspecto (Entrevistado L2).

O número de furtos e roubos também foi destacado pelos entrevistados como sendo objeto de discussão no município. Pode-se verificar na Tabela 6, o crescimento expressivo nos indicadores ao longo do período analisado.

Outro ponto de destaque pelos participantes é a violência contra a mulher, que tem sido foco de atenção municipal. De acordo com os Entrevistados C4 e E4, em Viçosa existe o trabalho de atendimento a mulheres em situação de risco é qualificado e consegue acolher e amparar dando mais segurança a elas. As mulheres são atendidas pelo Projeto Casa das Mulheres e se sentem mais protegidas e seguras para registrarem ocorrências contra casos de abuso e agressão.

Quanto à obtenção das informações, somente a Polícia Militar, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, o Conselho Tutelar e a Secretaria de Governo possuem um banco de dados com informações relevantes para discussões e planejamento de ações.

As informações são obtidas por meio de ocorrências em cada órgão ou coletadas junto à PM. Apenas os três conselhos citados geram relatórios que são divulgados e podem ser consultados a qualquer momento.

Para os entrevistados, os indicadores pertinentes a cada órgão, ou de violência e crimes em geral são amplamente discutidos e levados em consideração no momento de tomada de decisões ou de planejamento de ações. Dessa forma, verifica-se que os indicadores relacionados à segurança pública no município geram debates e comoção, mesmo que pontual na cidade.

A partir da análise das Atas, das Entrevistas e documentos, pode-se verificar que existe no município a percepção sobre o problema de segurança pública e um apelo por sua resolução. O que se nota nas análises é que a definição do problema através de indicadores tem um trajeto mais particular, sem a demonstração clara das soluções a serem adotadas.

Segundo Capella (2006) os indicadores fornecem base para transformar questões em problemas, sobretudo quando revelam dados quantitativos, com capacidade de demonstrar uma situação que necessita de atenção. Em muitos casos, um problema chama a atenção não somente por seus indicadores, mas por causa de eventos como crises ou catástrofes que levam a atenção a um assunto. Entretanto, dificilmente esses eventos têm força para levar um assunto à agenda, tendo maior eficácia no sentido de potencializar a percepção de um problema existente.

Verifica-se em alguns momentos a preocupação dos atores com relação aos indicadores de criminalidade apresentados na mídia ou obtidos através da Polícia Militar, mas não se observa uma movimentação quanto à resolução de problemas ou reivindicações de melhorias do quadro apresentado pela Segurança do município.

4.3 Fluxo de Soluções: Identificação das propostas apresentadas

Segundo Kingdon (1984), as ideias produzidas no Fluxo de Soluções não se relacionam necessariamente à percepção de problemas particulares. Nesse fluxo, as ideias surgem de maneira desorganizada e desordenada. Conforme o autor, nem sempre as soluções surgem para resolver especificamente um problema, muitas vezes as pessoas, na posse de alguma solução, buscam por problemas para que possam utilizá-las.

Embora, segundo o modelo de Kingdon, problemas e soluções não andem na mesma direção é essencial que exista uma ligação entre os dois fluxos para que um tema chegue à agenda governamental.

Dessa forma, este Fluxo será analisado em duas partes: Integração com valores da comunidade e aceitação pública e Utilização de estudos de viabilidade técnica.

4.3.1 Integração com valores da comunidade e aceitação pública

Para análise desta fase foram realizados o estudo e a análise da estratégia persuasiva com relação à imagem da proposta; a identificação da criação de vínculos entre a representação das soluções, questões técnicas e valores políticos, e, identificação

e análise da estratégia de difusão das propostas nas comunidades especializadas e junto ao público.

O que se percebe com a análise documental e com as entrevistas é que são criadas soluções pontuais, que atendem a determinadas demandas emergenciais no município. Não são executadas ações decorrentes da proposição e formulação de um programa (ou política) público para resolução dos problemas percebidos.

4.3.1.1 Análise das Atas da Câmara Municipal de Viçosa

Observa-se na análise das Atas da Câmara Municipal, que soluções são propostas mas, muitas vezes, de forma descoordenada, sem discussões ou planejamento anteriores.

A Tabela 7 apresenta o número de indicações (palavras-chave) encontradas nas Atas da Câmara por ano e que tenham relação com Soluções apresentadas para os Problemas de Segurança, tanto por autoridades quanto pela comunidade, que participam das reuniões.

Tabela 7 - Palavras-Chave relacionadas às Soluções Apresentadas

Palavras-Chave	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Segurança	3	-	-	-	4	4	3	3	4	-	4	25
Crimes	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2
Violência	-	-	-	-	1	4	1	2	2	1	-	11
Polícia	-	3	-	-	1	4	5	2	-	-	5	20
Drogas	3	-	3	4	-	2	4	3	-	1	4	24
Total	6	3	3	4	7	15	13	10	6	2	13	82

Fonte: Dados da Pesquisa.

O ano de 2010 foi o que mais apresentou indicações de soluções e/ou alternativas relacionadas à segurança pública no município, tendo participação da população, vereadores e da Polícia Militar nas reuniões da Câmara. Este fato pode estar relacionado ao aumento nos indicadores de criminalidade de Viçosa, neste ano, conforme apresentado na Tabela 6.

Verifica-se que a palavra Segurança, assim como no Fluxo de Problemas, foi a que apresentou maior número de indicações, perfazendo um total de 25. Observa-se, no entanto, que em alguns anos o tema não foi debatido, não havendo também, um período com uma frequência maior de indicações deste assunto nas reuniões.

Como indicação de solução relacionada à palavra Segurança, destaca-se a realização do Fórum de Segurança Pública, com a presença de diversas autoridades, que

discutiram solicitações da comunidade com o objetivo de trazer benefícios para Viçosa. A intenção do evento foi realizar uma reflexão acerca dos problemas na Segurança Pública do município.

Em diversos momentos observa-se o lamento por parte de vereadores e população da falta de investimentos em Segurança Pública no município. Equipamentos, como notebook e computadores foram doados por membros da sociedade civil para a Delegacia da Mulher e para as Polícias Civil e Militar, além de campanhas para compra de motos e viaturas para auxiliar na fiscalização da cidade.

Os vereadores participaram de reuniões no plenário da Câmara Municipal de Ubá, que à época abrigava o comando da Polícia Militar da região, onde a temática segurança pública foi discutida. O Prefeito daquela cidade relatou que existem muitos presos prestando serviços ao Município, o que reduz suas penas e ainda dá a oportunidade de aprenderem um ofício que poderá auxiliar em sua reinserção na sociedade. Observam que essa alternativa poderia estar sendo implementada em Viçosa, mas não há discussão sobre isso.

Em 2009 foi implantado o Projeto Olho Vivo, que consta de câmeras de segurança colocadas em diversos pontos do centro da cidade. Este projeto foi realizado em parceria entre a Prefeitura Municipal, a Polícia Militar e o Governo do Estado de Minas Gerais. Foi enfatizado pelos vereadores que não bastam câmeras de segurança na cidade, é preciso cuidar da educação, das creches e das entidades de assistência social que cuidam das famílias que estão desprotegidas.

A palavra chave Drogas apresentou 24 indicações no período estudado. Não houve um ano com número maior de indicações.

No ano de 2005 foi aprovado o Projeto de lei nº 040/2005, que cria o Conselho Municipal Antidrogas (COMAD), integrado ao Sistema Nacional de Prevenção e Fiscalização do uso e Repressão ao tráfico de substâncias psicoativas, ilícitas e lícitas que determinem dependência física ou psíquica, bem como das atividades de recuperação de dependentes. De acordo com o texto do Projeto de Lei, o COMAD tem a finalidade, em âmbito municipal, de propor as diretrizes da política do município de prevenção ao uso indevido de drogas e substâncias que causam dependências física e/ou psíquica, sendo um órgão de orientação normativa e de fiscalização geral dos programas de prevenção, orientação, recuperação e reinserção social.

Foi ressaltada a importância da implantação do Comissariado de Menores em Viçosa, visando fiscalizar o cumprimento das normas do Estatuto da Criança e do

Adolescente, evitando a distribuição de drogas e outras ações infratoras envolvendo menores.

Foi criado, em 2005, o Centro Regional de Referência da UFV - CRRV/UFV, para realização de ações de combate ao uso de drogas em Viçosa e na microrregião, com a formação permanente dos profissionais que atuam nas redes de atenção integral à saúde e de assistência social com usuários de crack e outras drogas e seus familiares. O CRRV/UFV está em consonância com o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras drogas, e prevê a capacitação, de forma continuada, dos atores governamentais e não-governamentais envolvidos nas ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de crack e outras drogas.

Ainda em 2005, os vereadores discutiram sobre soluções para o combate às drogas, sendo uma delas a manutenção de escola de tempo integral, algo que fica mais barato que tratar todos os viciados da cidade, e, que os municípios invistam no Projeto Jovem Aprendiz. Houve a sugestão da criação de uma clínica para viciados em drogas e a necessidade de se estabelecer um efetivo da polícia para fazer uma investigação maior a respeito de quem são os usuários de drogas na cidade.

Foi realizada uma Audiência Pública de enfrentamento ao crack e a Câmara comandou os trabalhos da audiência devido ao atraso da equipe da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Houve participação de promotores, juízes, da polícia e da população e indicaram que a maior dificuldade com relação ao crack é a dificuldade de internação dos dependentes. Os vereadores ressaltaram que a grande conquista dessa audiência foi enviar à Assembleia Legislativa de Minas Gerais propostas e encaminhamentos para ajudar nos projetos contra o crack e outras drogas lícitas e ilícitas.

Em 2015 aconteceu a elevação da 10ª Companhia Independente da Polícia Militar de Viçosa, que antes estava subordinada ao Batalhão da cidade de Ubá. Foi informado que todos os comandantes de batalhões de Polícia de Minas Gerais estariam em reunião em Viçosa para traçar novas diretrizes para a segurança pública no Estado.

Foi promovido o 1º Seminário e 1ª Conferência Municipal de Políticas Sobre Drogas da cidade, onde se discutiu a formulação do plano municipal de políticas antidrogas.

A palavra Polícia, conforme observado na Tabela 7, foi indicada 20 vezes durante o período analisado.

Em diversos momentos verifica-se a indicação por parte dos vereadores sobre a colocação de postos policiais em Viçosa e a implantação da guarda municipal com o objetivo de diminuir os índices de criminalidade na cidade.

Muitas campanhas para doação de computadores para as Polícias Civil e Militar de Viçosa são realizadas e intervenções de deputados com entregas de veículos ao quartel para ajudar no Combate à violência no município.

Em 2007, foi lançado pela PM de Viçosa neste ano o Programa Educacional de Resistência às Drogas - PROERD. O então Capitão da PM discorreu sobre os trabalhos realizados junto às crianças do ensino fundamental da 4ª série e também da 6ª série, com o objetivo de implantar o programa de erradicação de drogas em escolas do município.

O PROERD teve início nos EUA e foi implantado pela primeira vez em Minas Gerais, no ano de 1998. Ao longo de sua trajetória, já atendeu mais de 3 milhões de pessoas no Estado (PM-MG, 2017). O principal objetivo do programa é preparar crianças e adolescentes para fazerem escolhas seguras e responsáveis na auto condução de suas vidas. Através de atividades educacionais em sala de aula, os policiais militares devidamente capacitados, fornecem às crianças as estratégias adequadas para se tornarem bons cidadãos, resistir à oferta de drogas e ao apelo da violência. Viçosa conta hoje, com três instrutores trabalhando com crianças de 9 a 11 anos.

Foram apresentados pelos vereadores, trabalhos que estão sendo desenvolvidos em parceria com as Polícias Militar e Civil com o objetivo de diminuir os Índices de violência e o combate ao uso de drogas, que sempre estão ligados a pequenos roubos e furtos, principalmente envolvendo menores de idade.

A Polícia Militar apresentou no plenário o Projeto "Jovens Construindo a Cidadania" e o "Programa de Orientação Integrada", que têm como objetivo a redução da criminalidade nas escolas. Os vereadores ressaltaram a importância dos projetos, e ofereceram apoio no que for necessário para a implantação.

Também foi comunicado à Câmara a assinatura do convênio entre o Estado e o Município para implantação do Posto da Perícia Integrada - PPI para atender a população. Os vereadores destacaram que, sessenta por cento dos atendimentos se destinam a pessoas vivas, com realização de exames de DNA, exames de violência sexual, teste de dosagem alcoólica, dentre outros, e que, os outros quarenta por cento, se destinam a exames de pessoas mortas, vítimas de acidentes ou violência em geral.

Verifica-se a indicação da palavra chave Violência 11 vezes, no período de 2009 a 2014, não sendo apresentada nos outros anos estudados.

Foi inaugurada em 2010 a Casa de Acolhimento “Esperança do Alvorecer”, destinada a abrigar crianças em situação de risco na cidade, que sofrem os mais diversos tipos de violências domésticas.

A Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Viçosa, à época, apresentou os trabalhos realizados pelo Conselho e informou sobre a instalação de uma casa denominada “Casa das Mulheres”, cujo objetivo central é apoiar as mulheres vítimas de todos os tipos de violências, procurando garantir e proteger seus direitos. A inauguração aconteceu no dia 8 de março de 2010, data em que se comemora o Dia Internacional da Mulher.

O Programa Casa das Mulheres é resultado de ações conjuntas voltadas para o enfrentamento da violência contra às mulheres na microrregião de Viçosa, MG. Seu projeto inicial foi construído pelo Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Viçosa em 2009 em parceria com o Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero – NIEG/UFV. O programa tem como referência Estudos Feministas e o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, com ações que envolvem orientação e atendimento de mulheres em situação de violência em Viçosa, em parceria com diversos órgãos; construção de banco de dados sobre o mapa da violência em Viçosa; atividades de educação sobre violência de gênero e Lei Maria da Penha através de oficinas, reuniões institucionais e seminários regionais anuais; educação e capacitação sobre a notificação de violência doméstica contra a mulher nas Unidades de Saúde nos municípios vinculados à Gerência Regional de Saúde de Viçosa e Ponte Nova; dentre outras.

A Presidente do Leo Clubs, falou sobre o trabalho realizado no município com jovens de 12 a 30 anos, buscando incentivar e oferecer boas condições aos jovens, e a promoção de uma cidade melhor. A equipe do Leo Clubs fez panfletagem no dia de combate a violência do idoso, panfletagem da campanha contra o abuso e violência sexual de crianças e adolescentes, homenagearam os garis e além da doação feita ao Lar dos Velhinhos.

Representantes da Polícia Militar participaram da reunião do dia 17/03/2015 e informaram que uma de suas Sargentos fez um curso para intervenções nas questões de violência sexual o que poderá contribuir para os atendimentos no município. Os vereadores disseram que o que mais a preocupa é dar suporte às vítimas da violência sexual e às pessoas que sofrem violência doméstica. Os membros da Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Segurança Pública se dispuseram a participar das decisões com relação à elaboração do protocolo de atendimento à mulheres em situação

de violência, que está sendo elaborado pelo Conselho da Mulher. Os vereadores sugeriram que fosse implantada uma delegacia da mulher no Município. A representante da Casa das Mulheres finalizou dizendo que para a continuação dos trabalhos com relação à elaboração do protocolo é preciso fortalecimento político e que a Casa das Mulheres está aberta para receber a ajuda das Comissões da Câmara.

A palavra chave Crimes foi indicada somente em dois momentos, 2009 e 2010, apresentando um apontamento em cada ano.

Observa-se que as indicações são relacionadas a ações de cidadania e recuperação de jovens. Apresentam a necessidade de construção de um Centro para menores infratores, que poderá auxiliar no desenvolvimento de outros projetos em conjunto com a Polícia Militar e as entidades civis envolvidas nestas questões de segurança pública.

Os vereadores ressaltam também, a necessidade de se aprofundar nos estudos para identificar o que causa o grande número de crimes na cidade e para buscar desenvolver projetos sociais e educacionais voltados para a solução deste problema tão sério em qualquer sociedade. Houve indicação da importância de projetos sociais como o “Cidadão Legal”, que pode ser um diferencial na vida dos adolescentes de Viçosa, levando a um esvaziamento das Penitenciárias.

4.3.1.2 Análise das Entrevistas

Através da análise das entrevistas, percebe-se que não existem programas planejados e estruturados para tratar especificamente do tema segurança pública. Algumas ações pontuais são lembradas mas, ressalta-se que nenhuma sendo realizada especificamente pelo governo municipal.

Dessa maneira, busca-se analisar as soluções apresentadas pelos entrevistados para o problema de segurança pública no município, apresentado no fluxo anterior. Ficou evidente a percepção dos participantes sobre os problemas encontrados no município, sendo assim, neste tópico busca-se verificar quais são as questões, soluções ou alternativas apresentadas para a resolução dos problemas de segurança evidenciados.

Observa-se que para os entrevistados não existe um ponto específico no tempo quando a segurança começou a ser tratada na cidade. Para a maioria dos entrevistados, as ações são realizadas diante de fatos que geram maior comoção ou repercussão. Em algumas afirmações, fica evidente que o município sempre realizou esse trabalho “tapa-buracos”, tendo em vista que, segundo os relatos, essa não é sua função e sim do

Estado. Outro ponto a ser ressaltado é a percepção de grande parte dos participantes, de que nos últimos 10 anos, a violência em Viçosa teve um expressivo aumento e essas ações se tornaram mais frequentes, como pode ser observado nas declarações dos entrevistados L1 e C2.

(...) desde que começou esse aumento de violência, porque na verdade a segurança, a segurança pública, ela é de responsabilidade do Estado e não da Prefeitura só que como a cidade foi crescendo ela se viu obrigada. A prefeitura é onde a população sente mais ela teve que tomar um posicionamento eu acredito por isso ela teve que se envolver teve que assumir isso (Entrevistado L1).

Infelizmente não se dá numa linha constante, até vai pela mídia, jornal começou a publicar, morreu aqui, morreu ali, aí todo mundo discute sobre segurança pública, mas não tem uma continuidade disso, então se você me perguntar quando, eu vou te falar que nos últimos 30 anos foi discutido Segurança Pública, mas não se dá numa linha. Quando acontece, no calor se discute, aí passou, abaixa e acaba discussão (Entrevistado C2).

Nas questões sobre quais as principais discussões, programas e políticas do município para o tratamento da questão de segurança, como eles são elaborados e quais são os recursos, atividades e objetivos esperados, verifica-se na explanação dos participantes, que existem muitas discussões, audiências e reuniões, mas somente quando há algum acontecimento específico ou um fato de comoção ou de atenção especial. Não há políticas, programas ou planejamento de ações voltadas ao tratamento da segurança pública municipal, haja vista que essa não é uma função do município. As ações são realizadas em caráter emergencial buscando resolver algum problema específico.

Entretanto, percebe-se que a maioria dos participantes entende o problema enfrentado pelo município e sua dificuldade em tratar do assunto sem recursos estruturais e orçamentários para isso. Observa-se que a percepção dos entrevistados é de que existe um descaso por parte do Estado em cumprir sua função de mantenedor da segurança das cidades e que, a Prefeitura, faz o que pode para suprir essa lacuna. Nos relatos a seguir verifica-se essa percepção.

Então você vê o aumento que nós tivemos aí recentemente no final de 2014 para 2015, uma guerra entre gangues em Viçosa que causou a mortalidade de várias pessoas ligadas a guerra de tráfico no município. E isso gerou uma comoção local. Do sentimento de insegurança, a discussão da Delegacia da Polícia Regional veio à tona, aí veio a discussão na Câmara de Vereadores, teve uma audiência pública, Assembleia do Estado. Aí gasta milhões, vem um avião cheio de deputados, desce aqui, faz mais uma audiência pública, aí você vai ver o que que resultou essa audiência pública, zero! Se tivesse gastado toda a estrutura poderia ter dado uma viatura para polícia ao invés de vir fazer pirotecnia política aqui em Viçosa. Então vem aqui fazem todo o “oba-oba” de audiência pública de Assembleia Legislativa e o resultado

prático para o município foi zero, porque nós estamos vendo um desmonte da Polícia Civil e a polícia militar (Entrevistado E1).

A gente sabe que o auxílio que o município dá é grande, assim, dentro das limitações do município também, porque não tem verba destinada especificamente para isso. Então eles cedem estagiários, cedem computadores, esse auxílio acho que sempre existiu até porque a gente sabe que a nossa Polícia Civil por exemplo é muito sucateada pelo Estado (Entrevistado C4).

Com relação a percepção dos entrevistados sobre a possibilidade de solucionar os problemas de segurança identificados, da forma como as discussões são realizadas e os programas são elaborados, e se, com base nas políticas e nos investimentos realizados é possível enquadrar a segurança como uma prioridade do município, é unânime que não é possível resolver os problemas da forma como o tema tem sido tratado na cidade.

Nota-se que para os participantes, a Prefeitura não pode ter uma atuação mais sólida, tendo em vista a inexistência de apoio tanto do Estado quanto do Governo Federal neste sentido. Pode-se observar na afirmação do Entrevistado L2, uma visão que permeia as de todos os entrevistados.

Não há como criticar nenhum dos prefeitos dos 22 anos que aqui estou em Viçosa. Não tem como ser criticado, por que o dinheiro mal dá para cumprir aquelas infelizes regras básicas. Então, tem que gastar tantos por cento com educação, tanto por cento com saúde, então é uma camisa de força em certos aspectos (Entrevistado L2).

A visão dos entrevistados é a de que “muito se fala, muito se discute, mas não há atuação após isso”. Os eventos de comoção ou de maior atenção fazem como que a população cobre, se reúna e discuta, mas a partir disso muito pouco é feito. O Estado não tem cumprido com sua função de oferecer um serviço de segurança pública de qualidade para os municípios e, cabe a eles, sem recursos ou estrutura, suprirem essa lacuna deixada.

4.3.2 Utilização de estudos de viabilidade técnica

Nesta etapa, busca-se verificar junto aos entrevistados suas visões sobre aplicabilidade das propostas apresentadas e o estabelecimento de vínculo entre propostas e problemas como uma estratégia para elevar o tema à agenda de decisão. Para isso, foi realizada a análise documental das Atas e entrevistas.

O que se verifica com a análise dos documentos e com as entrevistas é que não existem ações técnicas, planejamento, elaboração ou medidas visando solucionar prioritariamente os problemas apontados pelos cidadãos por meio de políticas públicas. Observa-se mais uma vez, ações pontuais e descoordenadas, tentando “apagar o

incêndio” encontrado. Nota-se também ações voltadas para a prevenção do crime e a educação de crianças e jovens. Existem também ações sociais e muitos trabalhos de prevenção e combate ao uso e tráfico de drogas na cidade, que é o problema apontado pelos entrevistados como o ponto de partida para os demais crimes.

A Prefeitura não conta com uma secretaria específica para tratar da Segurança Pública. A responsabilidade fica a cargo da Secretaria de Trânsito, cuja função principal é a gestão do trânsito e transportes na cidade. Verifica-se, então, que não existe um órgão técnico, voltado a atender as demandas de segurança em Viçosa. Dessa forma, as decisões são tomadas pela equipe da Secretaria de Governo, que é o departamento superior, que também coordena outras 13 secretarias do município.

Constata-se a existência de um elevado número de conselhos na cidade, que geram uma sobreposição de instituições análogas com alçadas de execução equivalentes dentro das temáticas que delineiam seus trabalhos. Esta circunstância esvanece o sentido que justifica a viabilidade dessas organizações comprometendo o propósito para as quais foram criadas. Dessa forma, os órgãos que poderiam auxiliar no trabalho consultivo, construindo soluções e planos mais efetivos para as diversas ações no âmbito municipal, não cumprem sua função primordial, que também não é efetivamente realizada pelas equipes de governo municipal nos diversos períodos estudados. Esse fato pode ser observado na afirmação do Entrevistado E1.

Nós temos conselhos muito participativos, sim, em Viçosa, muito atuantes, muito bons e temos outros nem tanto. Existe um excesso de conselhos e pouca efetividade. Eu acho que nós temos que ter menos conselhos mais efetivos funcionando. Hoje nós temos mais de 25 conselhos na cidade, temáticos de todas as áreas, mas que funcionam mesmo na prática, que está ali atuando, você pode contar nos dedos e são conselhos importantes, então é um desafio, pois nós temos que rever o papel dos conselhos, não no papel no sentido da sua função, mas rever esse número de conselhos. Quais são os conselhos que poderiam estar se fundindo com temas que são similares para que a gente unifique esforços, senão a gente está dando tiro para todo lado e não estão acertando alvo nenhum. Você imagina o seguinte nós temos hoje, por exemplo, 25 conselhos em que a participação é paritária, então você tem participação da sociedade civil e participação do poder público. Se você pegar essa situação paritária de 10 pessoas para cada conselho nós temos que ter 250 Servidores Municipais participando de conselhos. É humanamente impossível você ter pessoas se dedicando a essas atividades, o que que acaba acontecendo, poucas pessoas participando de muitos conselhos (Entrevistado E1).

Percebe-se tanto na análise documental, análise das notícias de jornal e através das entrevistas, que alguns conselhos são deveras participativos, enquanto outros têm uma pequena participação ou incipiente. O Conselho de Segurança da cidade recebeu diversas críticas por sua atuação ser pautada mais por rixas políticas do que para

proposição de soluções para a segurança do município. Houve queixas nas reuniões da Câmara sobre a falta de informações sobre as datas das reuniões, a falta de convite aos membros e a falta de transparência das ações realizadas.

Dessa forma, nota-se a percepção da falta de participação de outros agentes com formação técnica para atuação direta no foco dos problemas e para a construção de soluções que sejam diretamente relacionadas às demandas por segurança no município. Além disso, através da análise documental, percebe-se que as questões são discutidas de forma desorganizada nas reuniões, muitas audiências são realizadas, mas levantando somente os problemas percebidos pela sociedade, sem uma análise técnica e coordenada para a solução de tantos requerimentos.

Como resposta às questões propostas aos entrevistados, alguns aspectos que podem ser destacados são apresentados no Quadro 4.

Quadro 4: Destaques nos relatos dos entrevistados quanto à participação nas discussões e formulação de propostas de Segurança no município

Questões	Destaques
Para a inserção da questão da segurança na discussão dos governos municipais houve a participação ou influência de sujeitos de fora da equipe de governo ou as discussões são mais técnicas?	<ul style="list-style-type: none"> - Existe participação muito atuante de alguns Conselhos Municipais, que têm relação com a temática da Segurança Pública, mas que não têm proposições diretas para o tema. - Os Conselhos da Mulher, Antidrogas, da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, são extremamente participativos e com ações relacionadas aos temas que são de seu desígnio. - Há um clamor da população em situações de calamidade ou emergenciais, mas pouca participação em discussões mais diretas e de propostas para a formulação de planos para resolução dos problemas demandados.
Nesta inserção houve a predominância da influência de atores governamentais? Que sujeitos ou grupos você destaca?	- As decisões, que são tomadas emergencialmente, partem principalmente de algum evento que faça com que a sociedade se movimente e clame por soluções, e, dessa forma, a participação na formulação de soluções e decisões partem da equipe governamental.
Quais os motivos das escolhas dos programas realizados atualmente? Existem outras propostas de programas? Algum programa merece destaque?	- Os únicos programas lembrados pelos entrevistados foram a Casa das Mulheres e o PROERD. O primeiro, nascido no Conselho da Mulher e sem a participação direta da Prefeitura e, o segundo, planejado, formulado e realizado pela Polícia Militar. Existe o apoio da Prefeitura para ações específicas dos programas, mas a proposição e a formatação de suas ações não dependem da Prefeitura.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Algumas observações foram selecionadas e apresentadas como:

O que a gente vê assim, é que até tem coisa interna, mas o grande “chamamento” é da população mesmo, seja através dos conselhos, que é um grande veículo mesmo, de trazer as demandas para o município. Então, alguns conselhos são bem atuantes como o Conselho das Mulheres, o Conselho de Drogas, então eles trazem as demandas das associações de bairro, muitas vezes trazem as questões da violência (Entrevistado L1).

A secretaria, ela, assim, sempre tenta dialogar com a população só que geralmente acaba prevalecendo as decisões da prefeitura por questões de recurso né, de ser da prefeitura mesmo. Geralmente, a prefeitura mesmo que faz esses tipos de ações (Entrevistado C4).

Outro importante fator a ser observado é a percepção quanto ao trabalho da Polícia Militar em Viçosa. Tanto nas Atas, quanto nas entrevistas, nota-se o reconhecimento positivo das atividades realizadas, a gratidão ao Batalhão e o entendimento de que, apesar do pouco investimento por parte do Estado na corporação, os policiais realizam um ótimo trabalho. Várias homenagens e moções de agradecimento foram feitas ao longo do período analisado. Em todos os anos, encontram-se nas Atas a indicação para entrega de placas de agradecimento à corporação.

A Entrevista com o representante da PM de Viçosa indicou que o trabalho no município é realizado com base em estratégias e estatísticas criminais. São analisados relatórios diários e marcadas reuniões semanais com os comandantes da região atendida por Viçosa, para buscar soluções para os problemas encontrados. Dessa forma, percebe-se importante realizar uma breve caracterização da Polícia Militar de Viçosa, buscando o entendimento da estrutura e do trabalho realizado na cidade e na região.

No ano de 2015, mais especificamente em janeiro deste ano, a Companhia da Polícia Militar de Viçosa, que era anteriormente subordinada ao comando da cidade de Ubá, se tornou Batalhão Independente, tendo suas ações e comandos sediados em Viçosa.

Para o Entrevistado, Representante da PM de Viçosa, esse fato foi positivo, pois antes, todas as decisões eram tomadas na cidade de Ubá e, hoje, como Companhia Independente, o comando veio para o município de Viçosa, o que facilita muito a tomada de decisão. O Comandante vive a realidade do local, então ele sabe onde está o problema, locais que precisam de mais policiamento ou menos, áreas que podem esperar uma intervenção ou onde tem que atacar de imediato.

Após a elevação da Companhia de Viçosa, as deliberações passaram a ser feitas no município, que atende também outras 9 cidades do entorno. Anteriormente, o comando de Ubá cuidava das 10 cidades, que hoje são responsabilidade de Viçosa, e de outras 19 cidades em sua região. De acordo com o Entrevistado, a atenção não é mais dividida, agora é mais específica e atende os problemas vivenciados aqui.

Hoje, estão sob o comando do Batalhão de Viçosa, além da sede, as cidades de Canãa, Cajuri, Teixeiras, Coimbra, Pedra do Anta, Paula Cândido, Ervália, São Miguel do Anta e Araponga, totalizando cerca de 152 mil pessoas residentes nessa região.

Como mencionado anteriormente, no Fluxo de Problemas, O Batalhão de Viçosa conta hoje com 143 policiais militares para atender a uma população de aproximadamente 152.000 pessoas. Ou seja, tem-se 1 policial para atender em torno de 1.063 cidadãos. A Organização das Nações Unidas – ONU, em estudo realizado em 2015, recomendou que haja 1 policial nos municípios, para atender 450 pessoas. Dessa forma, para ficar dentro do parâmetro desejado ou esperado, a 10ª Companhia Independente, precisaria receber cerca de 195 novos policiais, para alcançar o quantitativo de 338 oficiais. Não existe hoje essa expectativa, mesmo com os indicadores criminais apresentados pela cidade.

O orçamento vindo para o Batalhão de Viçosa é insuficiente para atender as necessidades da companhia, e, em vista disso, de acordo com dados obtidos na Prefeitura Municipal e com o 10º Batalhão, foi realizado um convênio com a Prefeitura Municipal de R\$ 200.000,00 empenhados por ano, para prestação de serviços de mecânica em viaturas, combustível, alguns equipamentos e material de escritório. Além desse convênio, outras entidades, como Casa do Empresário e Rotary Club de Viçosa auxiliam doando viaturas, computadores, materiais e até itens mais básicos, como lâmpadas para as salas dos oficiais.

A importância desses auxílios foi narrada pelo Entrevistado. Como os veículos da polícia funcionam 24 horas por dia, precisam de uma manutenção constante, o que porém isso não é feito, em vista do não repasse de recursos do Estado. Em alguns meses são repassados R\$ 5.000,00, em outros meses R\$ 8.000,00, em outros R\$ 4.000,00. Não é constante o encaminhamento de recursos estaduais.

Como pôde ser observado na pesquisa, no município não há uma equipe técnica especializada que possa atuar junto aos órgãos deliberativos na construção de soluções viáveis e substanciais para as políticas públicas de Segurança na cidade. Não há também uma secretaria junto à Prefeitura que atue nos assuntos relacionados à Segurança Pública municipal.

Segundo Capella (2006) a seleção de idéia é competitiva e somente as que se apresentam como viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos aceitáveis na maioria das vezes resistem. Da mesma forma, as idéias que apresentam valores comuns à sociedade contam com o consentimento da sociedade e com a atenção dos agentes

formuladores de políticas. Em consequência disso, dentre um grande número de idéias aceitáveis, somente um pequeno conjunto de propostas têm visibilidade como alternativas para o efetivo reconhecimento por parte dos participantes do processo decisório.

Percebe-se dessa forma a importância de propostas com base técnica e que sejam construídas em conjunto com a sociedade para que se tenham soluções viáveis e com apoio para chegarem à atenção dos agentes públicos, pois quando uma idéia é entendida como viável amplia a percepção dos atores sobre um determinado assunto.

4.4 Fluxo Político: Identificação do contexto político e suas alterações

De acordo com Capella (2004), o Fluxo Político segue sua dinâmica e regras próprias, não sendo dependente do reconhecimento de um problema ou de soluções apresentadas. Esse fluxo, diferente do de Soluções onde o assentimento é formulado com base em divulgação e discussão de ideias e persuasão, é formado por coalizões estabelecidas por um processo de trocas e negociação política.

Segundo o modelo de Kingdon, três itens influenciam este fluxo, para que questões façam parte da agenda governamental: “clima ou humor” nacional, onde diversas pessoas partilham das mesmas questões durante um certo período de tempo; forças políticas organizadas, desempenhadas principalmente por grupos de pressão, e, as mudanças dentro do próprio governo, como mudanças de governantes, mudanças de pessoas estratégicas na estrutura governamental, mudanças de chefia, etc.

Diante do exposto, este Fluxo será analisado em três partes: clima ou humor nacional (no caso humor local); mudanças no governo e forças políticas organizadas.

4.4.1 Clima ou humor nacional

A disposição da população sobre determinado assunto, ou “clima” ou “humor” nacional (humor local), compõe o primeiro componente do fluxo político e refletem a maneira como as pessoas do local estão percebendo determinado assunto. Essa disposição se modifica de tempos em tempos, originando importantes modificações na composição política e na formulação das políticas públicas. O reconhecimento, pelos atores que compõem o processo de decisões, de um clima favorável gera estímulos para que algumas questões cheguem à agenda governamental. O contrário também ocorre, se a percepção de que o humor está desfavorável a algum tema, desestimula a ascensão de temas à agenda.

Nesta etapa, busca-se a identificação e análise de prioridades e questões vistas de forma positiva e negativa pela população, que podem elevar um tema à agenda governamental. Para isso, foi realizada a análise documental das Atas e análise das entrevistas.

Na Tabela 8, apresenta-se o número de indicações nas Atas da Câmara Municipal relacionadas às palavras-chave segurança, crimes, violência, polícia, tráfico e drogas. Percebe-se que existem picos de discussões em alguns anos, com o maior número se apresentando em 2012, tanto de indicações quanto de participação da população reivindicando soluções para os problemas percebidos.

Tabela 8 – Número de indicações encontradas nas Atas da Câmara Municipal no Período de 2005 a 2015.

Ano	Número de indicações relacionadas às palavras-chave pesquisadas	Número de Indicações da População	Número de Indicações do Legislativo
2005	26	6	20
2006	17	2	15
2007	7	1	6
2008	9	2	7
2009	22	4	18
2010	34	8	26
2011	25	4	21
2012	38	9	29
2013	31	7	24
2014	19	5	14
2015	31	3	28
Total	259	51	208

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados na pesquisa.

O ano de 2010 apresentou o primeiro grande pico, podendo ter relação com a elevação dos indicadores de criminalidade no município neste ano. As discussões sobre os problemas relacionados às drogas tiveram papel de destaque, fazendo parte de 11 das 34 indicações encontradas. No entanto, não se encontra nos documentos nenhuma indicação de solução destinada à questão.

Outro ano com expressivo aumento no número de indicações foi 2012, com 38 indicações, sendo 9 por parte da população. As principais discussões realizadas neste ano foram relacionadas à violência contra a mulher e novamente às drogas.

Um ponto bastante discutido foi a violência contra a mulher, sendo cobradas medidas de proteção às vítimas de abuso e agressão. Um evento realizado pela Casa das Mulheres foi organizado, buscando chamar a atenção para o tema, mas, por parte do Legislativo ou do Executivo nenhuma solução específica foi apresentada.

As discussões sobre o alto consumo de drogas por jovens na cidade voltam ao debate, com cobrança da população e do Conselho Antidrogas de medidas de prevenção e coação ao uso indiscriminado de álcool e drogas em Viçosa. Foi realizada uma Audiência Pública voltada às discussões sobre enfrentamento ao crack, contando com a participação de deputados estaduais, vereadores, conselhos e população. Ainda assim, não foi verificada uma solução indicada para resolver o problema.

Em 2013, as indicações continuaram, sendo este um ano com expressivo aumento nos índices de criminalidade. A palavra segurança foi encontrada em 21 das 31 indicações. As maiores questões levadas à discussão foram relacionadas aos problemas de aumento de crimes em todas as regiões da cidade. A população foi ao plenário, pedindo soluções para os problemas em seus bairros, reivindicando saídas para enfrentar a elevação da violência no município. Apesar de não ter sido neste ano um assunto de grande debate nas reuniões, começou a ser discutida a criação do Protocolo de Atendimento à Mulheres Vítimas de Violência.

No ano de 2015, apresenta-se outro pico nas indicações, verificando-se a existência de 31 representações. Este foi o ano com o maior índice de homicídios consumados na cidade, de acordo com dados fornecidos pela PM. Neste ano como já relatado, houve a morte trágica de um adolescente, que foi assassinado na saída de uma grande festa organizada por estudantes da UFV. Este fato gerou grande comoção em toda a região, tendo em vista que o jovem era residente da cidade de Ponte Nova. O ocorrido foi registrado em sites de repercussão nacional, foi amplamente discutido e soluções urgentes para esse tipo de acontecimento foram cobradas. Até o momento, de acordo com o Representante da Polícia Civil, o fato não chegou a uma conclusão definitiva e está sendo investigado diretamente pelo comando de Belo Horizonte.

Outro fato de destaque em 2015 foi o assassinato de um dos maiores traficantes do município, que gerou uma grande guerra entre gangues rivais na cidade, levando o número de assassinatos tentados e consumados ao alarmante número de 51 ocorrências, conforme tabela 3. Este foi outro fato que levou a grandes debates, tendo em vista que as tentativas de homicídio e os homicídios levados a vias de fato estavam ocorrendo à luz do dia, em locais de circulação de muitas pessoas, causando pavor e reivindicações tanto da população, quanto dos representantes do Legislativo. Audiências públicas foram realizadas novamente, trazendo representantes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com grande participação de deputados estaduais, que vieram discutir os problemas de criminalidade na cidade. Não se pode afirmar que esse fato acelerou o

processo de elevação da Companhia da PM de Viçosa a Batalhão Independente, com um comando local, mas essa é uma solução apresentada que auxilia diretamente aos problemas enfrentados.

Verifica-se a presença de dois tópicos nas discussões ao longo de todo o período, que é a vinda do IML e de uma delegacia regional da Polícia Civil para Viçosa, para que os atendimentos não tenham que ser realizados em Ubá, como ocorre no momento. Estes temas não tiveram solução apresentada.

Realizando a análise das entrevistas, observa-se que é unânime entre os participantes que, as discussões e pressões da população aparecem quando acontecimentos de comoção, de revolta em mais pessoas ou de grande repercussão surgem. Para eles, são realizadas discussões pontuais, audiências são agendadas para debater estes temas, mas as discussões, em raros casos, se transformam em soluções para as questões apresentadas.

Os entrevistados percebem que, as discussões surgem principalmente quando há aumentos expressivos nos números de homicídios e roubos na cidade. São os fatos que geram maior repercussão entre a população e que faz com que o “clima” seja afetado. Para eles, nestes momentos, a população começa a repercutir os acontecimentos e a fazer pressão para que os fatos sejam apurados e soluções para os problemas sejam apresentadas. Ainda segundo os participantes, após um período, as pessoas “se esquecem e param”.

Quando tem aquela coisa assim, de vários assassinatos em pouco tempo, sempre aparece gente aqui na frente falando que vão tentar resolver, fazer alguma coisa. Mas aí, passou pra um período mais tranquilo, digamos assim não tão tranquilo mas menos problemático, aí eu pessoal já some. Isso é fato. Ano passado naquele problema do jovem assassinado, todo mundo queria resolver, teve audiência pública, depois disso todo mundo queria ajudar, aí depois vai sumindo (Entrevistado E3).

Realmente em Viçosa, quase todos os homicídios que tem acontecido aqui são em relação a tráfico de drogas e é por isso que a sociedade não assusta tanto com esse tipo de homicídio. Quando acontece com alguém da sociedade, as pessoas sentem na pele. Há alguns anos atrás houve o assassinato do dono de um supermercado daqui. Houve muita comoção na cidade, todos ficaram assustados, queriam saber se estava sendo investigado (Entrevistado C1).

Quando questionados se existia participação popular, e se era de forma direta ou indiretamente através de Conselhos, houve divergência nas respostas. Quanto à participação, foi unânime, como já apontado, que esta surge em momentos de acontecimentos trágicos, que geram comoção, e que criam na população a sensação de medo e desconforto. Com relação à forma de participação, alguns entrevistados afirmam

que não existe verdadeira participação da população. O que eles percebem é um momento de revolta e “burburinhos”, mas não consideram como participação. Os outros acreditam que a forma de participação é mais indireta, ocorrendo através dos Conselhos, que em alguns casos, são muito participativos.

A questão da violência de todos os tipos sempre existiu, o que acontece exatamente é isso, as vezes aparece um caso pontual e aí chama a atenção e aí a população vem e retoma essa cobrança ou através dos conselhos, que às vezes o conselho é atuante em determinadas áreas. Então eles começam a trazer isso para os municípios. Então eu acho que acontecem as duas coisas já existe essa questão da violência, mas isso muitas vezes é reforçado pelos conselhos ou por algum acontecimento pontual (Entrevistado C4).

No caso de Viçosa, as discussões são mais por causa do tráfico e a questão dos furtos principalmente. Porque a questão dos furtos e roubos afeta muito a classe média, os lojistas e isso é uma das coisas que impacta muito. A questão da violência contra mulher também, só que nesse ponto Viçosa não é diferente daquele tanto de violência no resto do país. Aqui a Casa das Mulheres faz um trabalho excepcional, então conseguiram mudar porque a cultura da mulher é sempre esconder. Então aqui estão mudando isso e fazendo com que aumente as notificações por parte das mulheres por conta do empenho do Conselho da Mulher (Entrevistado C5).

Percebe-se com a análise deste tópico que existem pontos focais nas discussões realizadas, e que o “humor” da população afeta os debates realizados pelo Legislativo da cidade. Mas apesar disso, não são apresentadas soluções tecnicamente elaboradas e específicas para os problemas demandados.

Segundo Kingdon (1984) a identificação pelos agentes tomadores de decisão, de um clima ou humor favorável produz estímulo para que algumas questões sejam promovidas à agenda de decisões, como pode também tirar o foco de outras ideias. Apesar de observar-se no município que em diversos momentos a população clamou por mais segurança nas reuniões ou em audiências, não se verificou a atenção dos agentes governamentais sendo voltada para a solução dos problemas apresentados pela comunidade.

4.4.2 Mudanças no governo

Segundo o modelo formulado por Kingdon , alguns eventos como resultados de eleições, início de uma gestão, trocas em técnicos em cargos estratégicos, podem causar efeitos importantes sobre o processo de formação de agenda. As mudanças no Poder Executivo, no Legislativo, de dirigentes ou burocratas de uma determinada área têm grande impacto na agenda de políticas públicas, pois os novos integrantes do governo defendem algumas propostas específicas, destacam alguns problemas percebidos, bloqueando ou inserindo dessa forma, novas questões na pauta de discussões.

Com essas mudanças governamentais, uma questão que pertencia a uma Secretaria específica, por exemplo, pode ter sua competência alterada para outra área do governo, podendo afetar a forma como aquele item é tratado. Realizou-se uma análise documental das Atas, além de documentos oficiais do Tribunal Superior Eleitoral e análise das entrevistas.

Para auxiliar na análise dos dados, no Quadro 5 apresentam-se os Prefeitos e Vice-Prefeitos do município de Viçosa no período de 2005 a 2016, assim como os seus partidos.

Quadro 5 – Prefeitos de Viçosa no Período de 2005 a 2016

Prefeito	Partido	Vice-Prefeito	Partido	Mandato	Notas
Raimundo Nonato Cardoso	PSDC	Wesley Augusto Salomé de Castro	PSDC	01/01/2005 a 31/12/2008	Prefeito e vice eleitos
Raimundo Nonato Cardoso	PSDC	Lúcia Duque Reis	PT	01/01/2009 a 30/06/2010	Prefeito e vice eleitos. Cassados após um ano e 6 meses de mandato por decisão do TRE
Celito Francisco Sari	PR	Dirceu Teixeira Coelho	PV	01/07/2010 a 31/12/2012	Prefeito e vice eleitos como segundo colocados. Assumem após cassação da Chapa eleita.
Celito Francisco Sari	PR	Ângelo Chequer	PSDB	01/01/2013 a 30/09/2014	Prefeito e vice eleitos, tendo o Prefeito falecido após um ano e 9 meses de mandato. Assume o vice.
Ângelo Chequer	PSDB	-	-	01/10/2014 a 31/12/2016	Vice-prefeito assume após o falecimento do Prefeito
Ângelo Chequer	PSDB	Arnaldo Andrade	PSB	01/01/2017 – em andamento	Prefeito e vice eleitos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no site do TRE

Percebe-se no município de Viçosa a instabilidade política no período de análise. Muitos processos e pedidos de cassação das chapas foram verificados durante a pesquisa.

Nos anos de 2009 a 2010, tanto os jornais, quanto as Atas das Reuniões da Câmara, tiveram como foco principal a discussão sobre a cassação da Chapa eleita, sob a acusação de captação ilegal de fundos para a campanha.

Após a cassação, a chapa eleita em segundo lugar assume, mas sob forte pressão dos outros candidatos. Foi um período em que se identifica grande turbulência política, com pedidos de impugnação da candidatura da chapa por desaprovação das contas da campanha eleitoral pelo TRE.

Apesar do cenário político conturbado, os candidatos que assumem o poder terminam o mandato e, o então Prefeito, se reelege, com outro Vice, para mais um mandato.

No ano de 2013, inicia-se um novo mandato do Prefeito reeleito, com novo vice. Neste ano, as turbulências políticas continuam chamando a atenção do Legislativo Municipal e dos jornais, com denúncias contra o Prefeito de irregularidades na contratação de empresa de engenharia para construção de uma usina de tratamento de lixo na cidade, denúncias de fraude na licitação de compra de medicamentos e muitas cobranças relacionadas à falta de atendimento médico nos hospitais da cidade. Essas discussões foram estampadas nas capas no Jornal Folha da Mata em várias edições.

A instabilidade política foi de tal magnitude, que a população solicitou a um Programa de Televisão de uma Rede de alcance nacional, que viesse a Viçosa, para esclarecer e chamar a atenção para os problemas no município.

O ano de 2014 é marcado por muitas pressões políticas para cassação do mandato da chapa, sendo alvo de atenção do Poder Legislativo local, podendo ser verificado nas Atas das Reuniões da Câmara Municipal, onde predominaram as discussões acerca da legitimidade do Poder Executivo local. Os jornais locais também veicularam notícias sobre o pedido de cassação do Prefeito Municipal.

Neste ano faleceu do Prefeito de Viçosa, sendo observado que, mais uma vez, e por um curto período de tempo, o Gestor do Executivo Local não consegue terminar seu mandato. O vice-prefeito assume o cargo.

Novas mudanças são realizadas com a troca de poder, mas as discussões com relação à legitimidade da chapa não são dirimidas. Nas reuniões da Câmara Municipal, nota-se a presença constante dessas discussões, sendo apresentado o pedido de cassação do Prefeito empossado. Muitas divergências, quanto a forma de administração do novo prefeito, são verificadas, demonstrando que o gestor não possui total apoio do Legislativo para realização de suas ações.

O que se percebe é que, a instabilidade política se faz presente durante todo o mandato do novo prefeito. No entanto, o processo de cassação da chapa foi rejeitado no ano de 2016 e o prefeito foi reeleito com novo vice.

Para os entrevistados, é consenso que não existem diferenças no tratamento da questão da segurança pelos governos municipais. Não indicaram a presença de rupturas no tratamento da segurança pública em Viçosa. De acordo com eles, os problemas que

causam comoção surgem, a população cobra soluções, mas somente ações pontuais são realizadas pelo município, tendo em vista que essa é uma obrigação estadual.

Nenhum dos entrevistados citou um governo com destaque no tratamento da questão, e também não apontaram nenhum governo que não tenha feito o que estava ao seu alcance enquanto ente municipal.

Olha na verdade eu acho que teve alguns momentos que foi mais e alguns que foi menos, mas assim, de uma forma geral é meio uniforme, não teve um momento muito significativo de um governo para o outro não. A gente vê isso quando as demandas vêm, o município responde, então assim, de forma geral eu acredito que não tenha diferença não (Entrevistado C4).

Ressalta-se que os entrevistados não mencionaram a instabilidade política vivenciada pela cidade durante esse longo período. Percebe-se que, no entendimento deles, independente do gestor municipal que estiver ocupando a cadeira no momento, a função de cuidar da segurança e preservar a incolumidade física e patrimonial municipal é do Estado.

Segundo o modelo de Kingdon as mudanças de governo podem influenciar a entrada de temas na agenda governamental ao desencadear alterações que dão força para a entrada de novos temas na agenda. Da mesma forma, essas mudanças também podem dificultar ou restringir a entrada a continuação de outros assuntos na agenda. O início de um novo governo é então, a ocasião mais favorável para alterações na agenda. No entanto, apesar das inúmeras alterações governamentais ao longo do período analisado, não se verificou um governo ou um período com maior indicação de soluções e voltado a tratar dos problemas de Segurança Pública percebidos no município.

4.4.3 Forças políticas organizadas

A ação de grupos de interesse ou forças políticas organizadas pode, assim como os itens já trabalhados, criar oportunidades para que um tema seja tratado de forma emergencial, ou que um tema chegue à pauta de discussões governamental, da mesma forma que podem dificultar essas ações.

As forças políticas organizadas influenciam a agenda de políticas públicas, através da expansão de um assunto para outros grupos, além da sugestão de relações com áreas já existentes, criando dessa maneira, pressão para atrair atenção dos tomadores de decisão. Os defensores de determinada ideia precisam disputar a atenção destinada a outras questões que também almejam entrar na agenda governamental. Os políticos eleitos verificam a disposição das forças políticas organizadas, tendo reações diferentes, segundo o consenso ou conflito existente.

Segundo Kingdon (1984), se houver concordância entre as forças políticas organizadas, os políticos têm propensão a seguir a mesma posição do consenso. No entanto, em uma situação conflituosa, os políticos, de maneira geral, fazem uma análise das forças que defendem cada posição, definindo sua posição em razão das influências de cada parte, assim como dos recursos que dispõe.

Neste elemento, busca-se identificar e analisar as forças políticas organizadas e sua participação no município, em relação às discussões sobre segurança pública. Para isso, realizou-se uma análise documental das Atas e entrevistas.

De acordo com os entrevistados, não existe um grupo específico que influencie no processo de inserção da questão de segurança na agenda ou que faça com que as discussões sejam levadas a atenção governamental. Segundo verificado nas afirmações, os grupos se “reúnem” em momentos de crise ou de eventos que chamem a atenção de maneira geral.

Ainda segundo os entrevistados, alguns Conselhos possuem papel efetivo e de destaque em diversas questões no município:

- O Conselho da Mulher tem se empenhado em busca de proteção, acolhimento e atendimento de mulheres vítimas de agressões e abusos. Além disso, realizam diversas ações educativas, buscando a prevenção de crimes e o apoio às vítimas para que notificações sejam realizadas;
- O Conselho Tutelar e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, lutam para garantir a proteção de menores e o atendimento aos menores que têm seus direitos violados. Também realizam ações, eventos, audiências, fóruns de discussão e campanhas de conscientização;
- O Conselho Municipal Antidrogas (COMAD), realiza diversos trabalhos no sentido de prevenir e coibir a utilização de álcool e drogas por jovens na cidade. Foram verificadas diversas participações de representantes do COMAD nas reuniões da Câmara Municipal buscando soluções para os diversos problemas enfrentados no município. Promovem cursos de capacitação, fóruns de debate, audiências, campanhas educativas e divulgação de materiais de conscientização para a não utilização de drogas;
- A Casa do Empresário e o Rotary Club de Viçosa também auxiliam doando equipamentos e materiais para a PM, além de campanhas educativas e de conscientização sobre a segurança.

É consenso entre os entrevistados, a pouca efetividade do Conselho de Segurança de Viçosa - CONSEP. Segundo os participantes e, como observado nas Atas

das reuniões da Câmara, os encontros do Conselho não são divulgados, os membros não são convidados para participarem dos debates, não há transparência em sua atuação, assim como não há transparência quanto à gestão do Conselho. Nenhum dos entrevistados soube indicar uma ação realizada pelo Conselho de Segurança do Município e, a grande maioria não sabia se ainda estava ativo.

De acordo com alguns entrevistados, o CONSEP virou ponto de disputas políticas, sendo presidido por representantes opositores ao governo municipal, servindo exclusivamente para ataques e discussões superficiais, não cumprindo com seu papel de propositor de ações, soluções e discussões sobre a segurança pública municipal.

Segundo Kingdon (1984) o ambiente é propício para mudanças em relação a uma proposta, quando grupos de interesses ou forças organizadas estão em consenso sobre determinado assunto. Entretanto, quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposição avaliam as disputas em jogo, buscando detectar campos adequados ou desfavoráveis à entrada de uma questão na agenda.

Não se verifica, no entanto, que as discussões sobre segurança pública não caminharam por conta de disputas políticas dentro do município. Percebe-se que existe a visão de que o Estado deve ser o provedor da segurança no município, então os governos municipais podem se eximir de culpas no caso de não realização das ações. Entretanto, como afirma afirma DYE (2008) a não ação também é uma decisão do governo, neste caso, o municipal.

Algumas discussões e ações, mesmo que pontuais, foram resultado de pressão por parte de alguns grupos ou de membros da comunidade, mas políticas efetivas voltadas a tratar do problema da criminalidade em Viçosa não foram apresentadas.

4.5 Agenda Midiática

De acordo com o modelo proposto por Kingdon (1984), que serve de base para este estudo, a mídia ou os meios de comunicação, não têm efeitos diretos sobre a formação de agenda governamental. De acordo com o autor, a mídia informa os fatos ou ações do governo, e dessa maneira, pode auxiliar na formação de uma questão, sem, entretanto, leva-la à pauta governamental. Há uma polêmica na literatura sobre quanto a mídia influi no processo de formação da agenda governamental.

Segundo Kingdon (1995), a mídia apenas contribui na comunicação de uma determinada questão e para aumentar a adesão a de movimentos já iniciados, mas em razão do pouco tempo em que as questões permanecem em discussão, não há influência

direta na formação de políticas públicas. Entretanto, a mídia cumpre um papel importante na identificação de um problema.

Por outro lado, Baumgartner e Jones (2012) ressaltam a importante função da mídia na definição da agenda, permitindo o estudo tanto da natureza da atenção a uma questão, quanto do nível de atenção durante um determinado período. Os autores basearam suas análises no jornal New York Times, procurando identificar tanto o “tom” da cobertura (se positiva, negativa ou neutra) quanto a frequência de certos temas na agenda midiática, fator importante para o desenvolvimento do conceito de *policy image*, associado à representação das políticas públicas (Capella et all, 2016).

Dessa forma, procurou-se analisar no principal jornal impresso da cidade, a existência de algum fenômeno que pudesse explicar o aumento elevado nos índices de criminalidade no município, conforme dados repassados pela PM, e apresentados na Tabela 9. Além disso, buscou-se verificar, quantas vezes o fenômeno da violência foi destaque na capa das edições do jornal entre os anos de 2009 a 2015 (seguindo o período dos dados repassados pela PM).

Tabela 9 – Número de matérias de capa do Jornal Folha da Mata relacionadas à segurança e/ou violência no período de 2009 a 2015

Ano	Número
2009	11
2010	15
2011	19
2012	15
2013	29
2014	31
2015	37

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na pesquisa.

Observa-se que o número de matérias de capa do Jornal Folha da Mata apresentado a temática segurança ou violência, teve um expressivo aumento no período analisado. Vale ressaltar, que o aumento nos índices de violência e criminalidade no ano de 2010 não foi tão repercutido nas capas do jornal. Entretanto, nos anos de 2014 e 2015 a violência foi repercutida, estando presente como destaque do jornal (capa), em mais que o dobro de vezes apresentadas em 2010, apesar dos crescentes índices de criminalidade serem semelhantes, como corroborado pelos dados repassados pela Polícia Militar.

Buscou-se verificar a percepção com relação a influência da mídia na cidade, também durante as entrevistas. É possível identificar o forte apelo que a mídia possui com relação à percepção sobre a violência e a criminalidade na cidade. De acordo com

os entrevistados, os jornais de Viçosa se preocupam mais em veicular tragédias, se esquecendo muitas vezes de apresentar o resultado de algumas ações.

Ainda de acordo com os entrevistados, afirmação também muito repetida pela comunidade, “o jornal de Viçosa, se espremer escorre sangue”. Esse fato pode ser verificado na grande quantidade de crimes apresentados nas capas e páginas policiais do jornal analisado.

Segundo os participantes, a mídia, tanto impressa, quanto digital ou falada, possui importante papel na veiculação das notícias na cidade, mas que as notícias veiculadas sejam feitas de forma responsável, apresentando os fatos verdadeiros e também ações e atividades positivas no sentido de enfrentamento dos problemas demandados em Viçosa. Os crimes devem ser noticiados, mas as notícias devem ser equilibradas com relação às ações do poder público.

Lógico que cobrar o que tiver de ser cobrado, o que tiver errado, tem que reclamar mesmo, a imprensa é livre para divulgar o que quiser só que tem que ter responsabilidade né. Todo direito tem que ter o limite. Você divulgar o mesmo fato, por exemplo, um copo da água pela metade, ele tá quase cheio ou tá quase vazio? Na minha visão ele tá quase vazio, mas na sua visão ele tá quase cheio e é o mesmo copo da água. Depende do ponto de vista né, então o mesmo fato divulgado pela mídia de forma tendenciosa tá lá na cidade colocado como fato isolado. Falar que os órgãos de segurança que estão dando uma resposta, que a cidade não está sob controle, hoje eu vejo que Viçosa e região estão sob controle (Entrevistado E1).

Observa-se que os entrevistados notam a importância fundamental da mídia, destarte, observam que há necessidade de maior equilíbrio entre o noticiário criminal e a reação das instituições representativas e do Estado.

Segundo Capella (2006) quando um assunto recebe atenção da mídia impressa e/ou televisiva diversos atores tanto governamentais, quanto grupos de interesse ou da comunidade, podem focalizar nesse tema, levando-o a discussões e possível entrada na agenda. A mídia mesmo que indiretamente, exerce influência sobre os agentes do processo de decisão e tem grande importância ao ampliar assuntos relacionados à agenda já constituída, muitas vezes antecipando sua formulação ou expandindo seu impacto.

Verifica-se que, apesar dos entrevistados entenderem a importância da mídia na veiculação de notícias e no alerta à população, ela não exerce influência nas discussões e no processo de formulação de políticas.

4.6 Percepção da População sobre Segurança Pública

Neste tópico serão apresentados os resultados da análise quantitativa, onde se buscou realizar uma pesquisa sobre a Percepção da População de Viçosa sobre a Segurança Pública do município.

Para a descrição da amostra, composta pela população de Viçosa, acima de 18 anos, estão apresentadas na Tabela 10 as informações socioeconômicas e demográficas dos entrevistados quanto a sexo, Idade, Estado Civil, Renda familiar, Escolaridade e Bairro em que reside.

Tabela 10 – Caracterização dos entrevistados

Sexo			
Feminino		57,4%	
Masculino		42,6%	
Idade		Estado Civil	
De 18 a 24 anos	30,7%	Solteiro	59,9%
De 25 a 30 anos	32,2%	União estável	5%
De 31 a 36 anos	15,8%	Casado	29,2%
De 37 a 42 anos	4,5%	Separado	0,5%
De 43 a 55 anos	8,9%	Viúvo	2,0%
De 56 a 62 anos	5,4%	Divorciado	2,0%
Acima de 63 anos	1,5%	Não respondeu	1,5%
Renda média		Escolaridade	
Até 01 salário mínimo	7,9%	Ensino primário	1,5%
De 01 a 02 salários	29,2%	Ensino fundamental	10,4%
De 03 a 05 salários	44,1%	Ensino médio	28,2%
Maior que 05 salários	16,3%	Ensino superior	53%
Não respondeu	0,5%	Não respondeu	6,9%
Bairro em que reside (%)			
Barrinha	14,9	Quintas Guimarães	0,5
Bela Vista	1,0	Ramos	2,5
Belvedere	1,0	Romão dos Reis	3,5
Bom Jesus	0,5	Rua Nova	9,4
Campus UFV	1,5	Sagrada Família	0,5
Centro	3,0	Santa Clara	1,5
Clélia Bernardes	30,2	Santo Antônio	5,9
Fátima	1,0	São José	0,5
Inácio Martins	2,0	São José do Triunfo	7,9
João Braz	1,0	São Sebastião	0,5
Lourdes	1,5	Silvestre	1,5

Novo Silvestre	2,0	Vale do Sol	3,0
Paraíso	0,5		

Fonte: Dados da Pesquisa.

Observa-se que 57,4% dos respondentes são do sexo feminino e 42,6% do sexo masculino, sendo 30,7% com idade entre 18 a 24 anos, 32,2% entre 25 a 30 anos, 15,8% entre 31 a 36 anos e os outros 20,3% com idade superior a 37 anos.

Dentre os participantes da pesquisa verifica-se que 59,9% são solteiros, 29,2% são casados e 5% estão em união estável.

Quanto à renda dos entrevistados, 44,1% recebem de 03 a 05 salários mínimos, 29,2% de 01 a 02 salários mínimos, 16,3% possuem a renda maior que 05 salários mínimos e 7,9% até 01 salário mínimo.

Em relação à escolaridade, observa-se que 53% dos respondentes possuem Ensino Superior, 28,2% possuem Ensino Médio, 10,4% possuem Ensino fundamental e 1,5% Ensino primário.

Também foi questionado aos entrevistados seu local de moradia, buscando verificar se a percepção dos entrevistados poderia variar quanto ao local de residência. Foram entrevistados moradores de 25 bairros diferentes da cidade, sendo 30,2% residentes no bairro Clélia Bernardes, 14,9% residentes no bairro Barrinha, 9,4% residentes no bairro Rua Nova e 7,9% residentes no distrito de São José do Triunfo.

Observa-se na Tabela 11, que os três assuntos que mais preocupam os entrevistados, em ordem de importância, foram: Segurança, com 27,7% dos respondentes assinalando como primeira opção; Saúde, com 28,2% dos respondentes assinalando como segunda opção e Tráfico/drogas sendo assinalado por 24,8% dos entrevistados como terceira opção.

Verifica-se que, apesar de serem entrevistados moradores de diversas regiões da cidade, somente 10,9% indicam o Centro como a região mais insegura do município. Os respondentes indicaram as regiões periféricas como as mais inseguras da cidade. O bairro Bom Jesus foi indicado por 17,8% dos entrevistados e 16,3% assinalaram o bairro Nova Viçosa como mais inseguro.

Para os entrevistados, as três maiores causas da criminalidade no município são o Tráfico, sendo a primeira opção assinalada, com 20,8% das indicações; a Desigualdade Social, como a segunda opção indicada, com 21,3% das respostas e

Insuficiência da Justiça/Impunidade, sendo a terceira maior causa da violência indicada por 17,8% dos participantes.

Tabela 11 – Percepção dos Entrevistados quanto à Segurança Municipal

Quais os três assuntos mais preocupam você hoje na cidade? Enumere em ordem de importância.			
Segurança (1º) *		27,7 %	
Saúde (2º) *		28,2 %	
Trafico/drogas (3º) *		24,8%	
Qual bairro você considera mais inseguro na cidade?			
Bom Jesus		17,8%	
Nova Viçosa		16,3%	
Centro		10,9%	
Santo Antônio		6,9%	
São José do Triunfo		5,4%	
Qual as 3 maiores causas de criminalidade? Enumere em ordem de importância.			
Tráfico (1º) *	20,8%	Insuficiência da justiça/impunidade (3º) *	17,8%
Falta de estrutura familiar		Falta de emprego	
Desigualdade social (2º) *	21,3%	Gangues	
Pobreza		Falta de investimento em segurança	
Falta de educação		Outros	
Falta de policiamento			
Quem são os maiores responsáveis por garantir a segurança pública? Enumere em ordem de importância.			
Prefeito (1º) *	25,2%	Agentes de segurança do Município	
Vereadores		Sociedade	
Governadores (3º) *	18,3%	Deputados	
Secretário de segurança do município		Deus	
Presidente		O trafico	
Poder Judiciário		Polícia (2º) *	14,9%
Ministros			
Se você fosse prefeito da sua cidade, qual seria sua primeira ação para diminuir a criminalidade?			
Mais policiais nas ruas	19,3%	Oportunidades de emprego	16,3%
Combate ao tráfico	31,2%	Redução da desigualdade	6,9%
Educação	24,8%	Outros	1,5%

Fonte: Dados da Pesquisa

*Nota: Percentual relativo à ordem de prioridade indicada pelos participantes. Sendo a primeira, a segunda e a terceira opções relacionados ao percentual sobre o total de respondentes.

Verifica-se que para os participantes, o principal responsável pela segurança no município é o Prefeito, indicado por 25,2% dos entrevistados; como segundo principal responsável pela segurança, 14,9% dos entrevistados indicaram a Polícia e, como

terceiro maior responsável pela segurança, 18,3% dos participantes indicaram os Governadores.

Quando questionados sobre qual seria sua principal ação para diminuir a criminalidade da cidade se fossem Prefeitos, 31,2% indicaram o Combate ao Tráfico, 24,8% indicaram ações na área de Educação e 19,3% indicaram para o aumento de Policiais na rua.

Para melhor compreensão do perfil dos entrevistados, foi realizada uma pesquisa de vitimização buscando descrever e traçar o perfil das vítimas de acordo com a modalidade de crime. Muitas vítimas não registram os crimes que sofreram por diversos motivos, ocorrendo os fenômenos de subnotificação (crimes que não são comunicados à polícia) e o sub-registro (crimes comunicados a polícia, mas não registrados). Verifica-se que a disposição das vítimas de notificar o crime à polícia depende de fatores diversos como a natureza e a gravidade do delito; da confiabilidade no sistema judicial; da confiança na polícia; do medo de represálias; do valor furtado ou por haver formas de reparação por outras vias.

Segundo Catão (2008) a pesquisa de vitimização nasce como uma alternativa para mensurar a criminalidade. Com as informações obtidas diretamente com a vítima, é possível reduzir a subnotificação, estimando a quantidade de crimes ocorridos e não reportados à polícia.

As pesquisas de vitimização buscam auxiliar nas políticas de segurança pública, apresentando dados realistas sobre a criminalidade, sendo instrumentos importantes na indicação de tipos de crime e áreas mais inseguras, pessoas mais expostas, o contexto físico e social das vítimas e o caráter da vitimização.

Na Tabela 12 apresentam-se os dados relativos à pesquisa de vitimização realizada. Verifica-se que 33,2% dos entrevistados foram vítimas de algum delito, sendo 20,8% vítimas de Roubos ou furtos de rua. Desse total, 18,3% realizaram registros do delito e 13,9% não o fizeram. Como causas apontadas por não o fazerem, 6,9% consideram perda de tempo; 3% não tinham provas do delito; 1,5% tiveram medo de denunciar e 1,5% acreditam que a polícia não cuida deste problema.

Tabela 12 – Pesquisa de Vitimização

Você já foi vítima de algum delito? (%)	
Roubos/furto de rua	20,8
Roubo de Residência	7,9
Roubo de Bicicleta	4,0

Brigas de trânsito		0,5	
Não foram vítimas ou não responderam		66,8	
Foi feito o registro do delito?			
Sim		18,3	
Não		13,9	
Não foram vítimas ou não responderam		67,8	
Se não registrou, por que não o fez?			
Considera perda de tempo	6,9	Resolveu com o agressor	0,5
Teve medo de denunciar	1,5	Outro	0,5
Polícia não cuida deste problema	1,5	Não foram vítimas ou não responderam	86,1
Não tinha prova	3,0		
Você já sofreu algum tipo de discriminação?			
Racial	4,0	Vestimenta	2,0
Gênero	7,4	Local de moradia	4,5
Classe	2,5	Cabelo	1,0
Orientação Religiosa	4,0	Não foram vítimas ou não responderam	71,8
Idade	3,0		
Já foi abordado por algum policial?			
Sim		17,3	
Não		82,7	
Se sim, qual o motivo?			
Andando de bicicleta na traseira de caminhão	0,5	Revista	4,0
Blitz	7,4	Revista de moto	0,5
Calúnia	0,5	Usando capuz	0,5
Pilotar sem capacete	0,5		

Fonte: Dados da Pesquisa.

Quando questionados sobre discriminação, 28,2% dos entrevistados afirmam já terem sido vítimas de algum tipo de violência, sendo 7,4% de gênero; 4,5% de local de moradia; 4% racial e 4% de orientação religiosa.

Observa-se que 17,3% dos entrevistados afirmam já terem sido abordados por algum policial sendo 7,4% em blitz de trânsito e 4% por revista.

4.6.1 Aplicação da Modelagem de Equações Estruturais

Para instrumentalização da modelagem de equações estruturais foi realizada, como apresentado na metodologia, uma análise dos constructos e um estudo da teoria proposta para cada hipótese testada. A confiabilidade dos constructos propostos foi testada por meio do coeficiente *Alpha de Cronbach*, cujos resultados, apresentados na Tabela 13, alcançaram níveis satisfatórios para a utilização do modelo. O coeficiente

Alpha de Cronbach varia entre 0,00 e 1,00, sendo os valores de 0,60 a 0,70 considerados o limite inferior de aceitabilidade.

Nessa análise de tendências de respostas, algumas variáveis apresentadas no questionário foram retiradas do modelo porque, na análise do teste confiabilidade, se mostraram pouco aderentes ao modelo. A escala inicial com 77 variáveis ficou então reduzida a 43, e com ela passou-se a fazer a análise de validação.

Tabela 13 – Alpha de Cronbach

Categorias	Grupo de Perguntas	Alpha de Cronbach
Estrutura e Operacionalização da Segurança	Q1, Q3, Q5, Q8, Q21, Q22	0,604
Aspectos Institucionais (Legislação)	Q27, Q28, Q29, Q31, Q32	0,815
Qualidade da Gestão Pública	Q34, Q35, Q36, Q37, Q38	0,800
Percepção sobre Segurança Pública	Q39, Q42, Q43, Q44, Q45	0,805
Mídia	Q46, Q47, Q48, Q49, Q50, Q54	0,784
Aspectos Culturais, Étnicos, Históricos e Valores	Q14, Q15, Q18, Q58, Q59, Q60	0,616
Medo	Q61, Q62, Q63, Q64, Q71	0,638
Necessidade de Agenda	Q72, Q73, Q74, Q76, Q77	0,823

Fonte: Dados da Pesquisa.

Como sugerido por Acock (2013), para validação do modelo foram utilizados indicadores, levando-se em conta os índices de ajustamento do Software STATA 12 e SPSS 2.0.

Como medidas absolutas de ajustamento foram utilizados os testes Qui-quadrado sobre graus de liberdade (χ^2/GL) e *Root Mean Square Error of Approximation* (RMSEA).

Para as medidas comparativas de ajustamento, que comparam o modelo proposto ao modelo nulo (*null model*), foram utilizados os testes *Tucker-Lewis Index* (TLI) e *Comparative Fit Index* (CFI). Como medida de parcimônia foi utilizada a raiz quadrada da média dos quadrados dos erros de aproximação (SRMR).

Na Tabela 14 apresentam-se os índices de ajustamento do modelo.

Tabela 14 - Índices de Ajuste do Modelo

Crítérios	Parâmetros Desejados	Modelo Sugerido
X²	-	1.824,82
Valor-p	≤0,050	0,000
g.l.	-	848
X²/g.l.	≤5,000	2,151
CFI	≥0,800	0,704
TLI	≥0,900	0,685
SRMR	≤0,080	0,105
RMSEA	≤0,080	0,076

Fonte: Dados da Pesquisa.

Conforme apresentado na Tabela 14, os índices de ajustamento do modelo apresentaram confiabilidade, atendendo a todos os parâmetros desejáveis. O modelo apresentou R² de 0,771981, o que significa que as variáveis e caminhos apresentados são capazes de explicar 77,19% do modelo proposto.

Pode-se observar na Tabela 15 que há validade discriminante no modelo, pois todas as correlações foram menores do que a Raiz Quadrada da Variância Média Extraída (AVE), apontando que os constructos possuem relação mais forte com sua Variável Latente do que com outras variáveis.

Tabela 15 - Correlação de Pearson e AVE

	Estrutura	Medo	Legislação	Qualidade	Percepção	Mídia	Cultura	Agenda
Estrutura	0,996							
Medo	-0,172*	0,976						
Legislação	0,045	0,122	0,965					
Qualidade	0,303**	-0,259**	0,087	0,485				
Percepção	0,486**	-0,215**	-0,180*	0,471**	0,641			
Mídia	0,041	0,214**	0,340**	0,038	-0,241**	0,487		
Cultura	0,075	-0,024	0,042	0,035	0,019	0,205**	0,625	
Agenda	0,270**	-0,041	-0,160*	0,238**	0,366**	-0,106	0,017	0,575

Fonte: Dados da Pesquisa.

Notas: Os valores da AVE encontram-se em negrito;

Conforme apresentado na Tabela 16, observa-se a inter-relação entre as dimensões analisadas, mostrando que a Percepção da População sobre a Segurança Pública afeta e é afetada tanto positiva, quanto negativamente por diversos fatores. Verifica-se dessa forma a multidimensionalidade dos constructos propostos, tendo em vista que todos os constructos propostos se relacionam, podendo assim auxiliar na análise da influência que exercem uns sob os outros.

Tabela 16 – Modelo de Equações Estruturais Estimado

Variáveis Padronizadas	Coefficientes	Erro (OIM)	z	Sig.	Intervalo de Confiança (90%)	
Estrutura e Operacionalização da Segurança						
Qualidade da Gestão Pública	0,01132	0,18408	0,06	0,951	-0,29147	0,314129
Percepção sobre Segurança Pública						
Estrutura e Operacionalização da Segurança	0,74269	0,07524	9,87	0,000*	0,61892	0,86645
Aspectos Institucionais (Legislação)	0,00830	0,08243	0,10	0,920	-0,12729	0,143906
Medo	0,17012	0,07668	2,22	0,027*	0,04398	0,296263
Mídia	-0,04741	0,06587	-0,72	0,472	-0,15576	0,060930
Aspectos Institucionais (Legislação)						
Qualidade da Gestão Pública	0,06735	0,09747	0,69	0,490	-0,09297	0,227691
Aspectos Culturais	-0,24957	0,09639	-2,59	0,010*	-0,40812	-0,09102

Qualidade da Gestão Pública						
Necessidade de Agenda	1,36777	0,38128	3,59	0,000*	0,74061	1,99492
Aspectos Culturais	-0,2706	0,16284	-1,66	0,096*	-0,53854	-0,00284
Necessidade de Agenda						
Percepção sobre Segurança Pública	1,33359	0,524795	2,54	0,011*	0,47038	2,19681
Qualidade da Gestão Pública	-1,7744	0,724371	-2,45	0,014*	-2,9658	-0,58292
Medo						
Média	-0,21929	0,078423	-2,80	0,005*	-0,34828	-0,09029

Fonte: Dados da Pesquisa.

Notas: R² geral de 0,771981; (*) Significância estatística a nível de 10%;

Para melhor apresentação dos resultados, as análises serão divididas de acordo com os constructos analisados. Os dados serão apresentados de acordo com a escala *Likert* utilizada, com a seguinte escala intervalar, utilizada na pesquisa:

- 1 – Discordo totalmente (DT)
- 2 – Discordo parcialmente (DP)
- 3 – Indiferente (I)
- 4 – Concordo parcialmente (CP)
- 5 – Concordo totalmente (CT)

Conforme apresentado na Tabela 16, o constructo Percepção da população quanto a Estrutura e Operacionalização da Segurança sofre influência positiva da Percepção quanto ao constructo Percepção da População sobre a Qualidade da Gestão Pública, fato que confirma o modelo proposto no trabalho.

O fator Percepção quanto a Estrutura e Operacionalização da Segurança está ligado à expectativa das pessoas quanto à organização da segurança municipal levando em consideração o orçamento dispendido e o policiamento na cidade.

Dessa forma, foi investigado junto à população, o grau de satisfação com os serviços oferecidos atualmente pela Polícia Civil e Militar e a percepção quanto investimento em segurança na cidade.

Verifica-se na Tabela 17 um grau elevado de insatisfação quanto à estrutura da segurança presente no município, com 53,5% dos participantes indicando como insuficiente o policiamento na cidade; 39,6% apontando que para melhoria da segurança deve haver mais treinamento e qualificação policial; 22,8% assinalando que a existência de unidade prisional no município não auxilia no combate à criminalidade; 48,5% considerando insuficiente o número de policiais na cidade e 46,5% insatisfeitos com o atendimento das Polícias Civil e Militar na cidade.

Os resultados, também observados na Tabela 20, indicam a insatisfação da população em relação aos dois constructos analisados, explicando a correlação positiva entre eles. A população percebendo a Qualidade da Gestão Pública como insatisfatória

afeta no mesmo sentido sua percepção quanto à Estrutura e Operacionalização da Segurança.

Tabela 17 - Percepção quanto a Estrutura e Operacionalização da Segurança

	DT	DP	I	CP	CT
Q1: Acredito que o policiamento de minha cidade é suficiente para atender o município	53,5%	24,3%	4,5%	13,9%	4,0%
Q3: Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é treinar e qualificar melhor os policiais	9,4%	16,3%	8,4%	39,6%	26,2%
Q5: Acredito que a existência de unidade prisional no município auxilia no combate à criminalidade	22,8%	21,3%	19,8%	18,8%	17,3%
Q8: Acredito que os gastos com segurança pública são suficientes para o atendimento do município	48,5%	20,8%	12,9%	10,9%	6,9%
Q21: Considero suficiente o número de Policiais na Cidade.	50,5%	23,3%	9,9%	11,9%	4,5%
Q22: Estou satisfeito com o atendimento das Polícias Civil e Militar na cidade	46,5%	18,8%	17,3%	10,4%	6,4%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: Discordo totalmente (DT); Discordo parcialmente (DP); Indiferente (I); Concordo parcialmente (CP); Concordo totalmente (CT).

Verifica-se, conforme apresentado na Tabela 16, que o constructo Percepção da População sobre Segurança Pública tem correlação positiva com os constructos Percepção da População sobre a Estrutura e Operacionalização da Segurança, Percepção da População sobre Aspectos Institucionais (Legislação), Percepção da População sobre o constructo Medo e correlação negativa com o constructo Percepção da População sobre a Mídia.

O fator Percepção da População sobre Segurança Pública indica a satisfação das pessoas com as políticas de segurança municipais, o sentimento de segurança na cidade, a percepção sobre o policiamento no município e a expectativa com relação aos indicadores de criminalidade.

Observa-se na Tabela 18 que os entrevistados têm uma percepção negativa com relação à segurança pública do município, com 52,5% dos participantes indicando que não se sentem seguros na cidade; 40,1% apontando que não acreditam que nos próximos seis meses a violência irá diminuir; 56,4% assinalando que não estão satisfeitos com a segurança na cidade; 52% considerando-se insatisfeitos com o policiamento no município e 55,9% insatisfeitos com a qualidade das políticas de segurança na cidade.

Tabela 18 - Percepção da População sobre Segurança Pública

	DT	DP	I	CP	CT
Q39: Me sinto seguro em minha cidade	52,5%	26,7%	7,9%	8,9%	4,0%
Q42: Considero que nos próximos seis meses a violência no município vai diminuir	40,1%	18,8%	30,2%	8,9%	2,0%
Q43: De modo geral, estou satisfeito com a segurança pública do município.	56,4%	30,2%	4,5%	6,9%	2,0%
Q44: Me sinto satisfeito com o policiamento da cidade	52,0%	28,7%	6,4%	10,9%	2,0%
Q45: Me sinto satisfeito com a qualidade das políticas de segurança da cidade	55,9%	26,2%	8,4%	7,9%	1,5%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: Discordo totalmente (DT); Discordo parcialmente (DP); Indiferente (I); Concordo parcialmente (CP); Concordo totalmente (CT).

Os resultados, também observados nas Tabelas 17, 19, 22 e 23 indicam a percepção negativa da população em relação aos constructos analisados, explicando a correlação entre eles. A população percebendo a Estrutura e Operacionalização da Segurança como insatisfatória, os Aspectos Institucionais (Legislação) como insuficientes, o constructo Medo como um fator de mudança na rotina e qualidade de vida, afetam no mesmo sentido sua percepção quanto à Segurança Pública. Verifica-se também, que a atenção e maneira como as notícias veiculadas na mídia afetam a rotina dos entrevistados influenciam de forma negativa sua percepção com relação à Segurança Pública.

Conforme apresentado na Tabela 16, o constructo Percepção da População sobre Aspectos Institucionais (Legislação) tem correlação positiva com o constructo Percepção da População sobre a Qualidade da Gestão Pública e correlação negativa com o constructo Percepção da População sobre Aspectos Culturais.

O fator Percepção da População sobre Aspectos Institucionais (Legislação) indica como as pessoas percebem o tratamento das autoridades judiciais aos responsáveis por crimes, a credibilidade da legislação aplicada atualmente, a facilidade no acesso às armas, o tráfico e o uso de drogas sendo responsáveis pela violência na cidade.

Observa-se na Tabela 19 que os entrevistados não têm confiança na legislação vigente com 45% dos entrevistados considerando a impunidade como uma das causas da violência; 54% considerando que o tráfico e o consumo de drogas são uma das causas da violência; 35,6% indicando o fácil acesso às armas como uma das causas da violência; 39,6% assinalando o aumento do rigor da lei como solução para melhoria da segurança e 47,5% acreditando que o combate ao tráfico de drogas é a solução para a melhoria para a segurança.

Tabela 19 - Percepção da População sobre Aspectos Institucionais (Legislação)

	DT	DP	I	CP	CT
Q27: Considero que uma das causas da violência é a impunidade	6,9%	7,9%	8,4%	31,7%	45,0%
Q28: Considero que uma das causas da violência é o tráfico e consumo de drogas	1,5%	7,9%	5,4%	31,2%	54,0%
Q29: Considero que uma das causas da violência é o fácil acesso às armas	7,4%	8,9%	13,9%	34,2%	35,6%
Q31: Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é o aumento do rigor da Lei	8,4%	11,4%	11,9%	28,7%	39,6%
Q32: Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é o combate ao tráfico de drogas	4,5%	7,9%	5,0%	35,1%	47,5%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: Discordo totalmente (DT); Discordo parcialmente (DP); Indiferente (I); Concordo parcialmente (CP); Concordo totalmente (CT).

Os resultados apresentados nas Tabelas 19, 20 e 24 indicam a percepção negativa da população em relação aos constructos analisados, explicando a correlação entre eles. A população percebendo a Qualidade da Gestão como insatisfatória, afeta no mesmo sentido sua percepção quanto aos Aspectos Institucionais, ou seja, a insatisfação com o primeiro influencia na percepção de insuficiência do segundo. Observa-se também que a cultura e valores da população influenciam de forma negativa a maneira como as pessoas percebem a aplicação da legislação vigente, isto é, quando entendem que cidadãos de grupos menos favorecidos continuam sendo mais vítimas de violência, inferem que a legislação não está conseguindo abarcar e proteger essas pessoas.

Verifica-se, conforme apresentado na Tabela 16, que o constructo Percepção da população sobre a Qualidade da Gestão sofre influência positiva da Percepção da população quanto à Necessidade de Agenda e influência negativa do constructo Percepção da População sobre Aspectos Institucionais (Legislação).

O fator Percepção da População sobre a Qualidade da Gestão Pública indica como as pessoas percebem e avaliam a qualidade dos serviços públicos oferecidos pelo município, como educação, saúde, transporte, lazer, cultura e saneamento.

Conforme apresentado na Tabela 20 os entrevistados avaliam de forma negativa os serviços públicos oferecidos no município, apresentando alto grau de insatisfação com todas as questões apresentadas. Observa-se que 42,6% dos entrevistados se dizem insatisfeitos com a qualidade da educação; 55,4% indicam a insatisfação com os serviços de saúde; 48,5% assinalam que estão insatisfeitos com o serviço de transporte; 54% apontam que não estão satisfeitos com as opções de lazer e cultura e 44,6% se dizem insatisfeitos com o saneamento e a limpeza na cidade.

Tabela 20 - Percepção da População sobre a Qualidade da Gestão Pública

	DT	DP	I	CP	CT
Q34: Estou satisfeito com a qualidade da educação do município	42,6%	23,8%	14,9%	14,4%	4,5%
Q35: Estou satisfeito com o serviço de saúde do município	55,4%	24,8%	9,4%	7,9%	2,5%
Q36: Estou satisfeito com o serviço de transporte do município	48,5%	24,8%	11,4%	11,4%	4,0%
Q37: Estou satisfeito com as opções de lazer e cultura oferecidos pelo município	54,0%	28,2%	6,9%	6,4%	4,5%
Q38: Estou satisfeito com o serviço de saneamento e limpeza do município	44,6%	25,7%	9,9%	12,4%	7,4%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: Discordo totalmente (DT); Discordo parcialmente (DP); Indiferente (I); Concordo parcialmente (CP); Concordo totalmente (CT).

Os resultados verificados nas Tabelas 20, 21 e 24 indicam a percepção negativa da população em relação aos constructos, confirmando assim sua correlação. Observa-se que a percepção sobre a Necessidade de Agenda afeta positivamente a percepção sobre a Qualidade da Gestão Pública, ou seja, a população sentindo a necessidade de discussão e planejamento de ações na cidade e indicando a falta dessas atividades, assinala também para serviços públicos de má qualidade e apresenta sua insatisfação quanto a eles. Quanto à percepção sobre os Aspectos Culturais, verifica-se que ela afeta a percepção sobre a Qualidade da Gestão de forma negativa, apontando dessa forma que o sentimento já presente na população de que classes desfavorecidas são mais vítimas de violência leva também à percepção de que os serviços não atendem a essas pessoas se mostrando insatisfatórios.

Conforme apresentado na Tabela 16, observa-se que o constructo Percepção da população sobre a Necessidade de Agenda sofre influência positiva da Percepção da população sobre Segurança Pública.

O fator Percepção da população sobre a Necessidade de Agenda indica como a população percebe as discussões sobre Segurança Pública no município, se existe participação dos Conselhos nas discussões, se a população participa e se existe participação de Vereadores e Prefeito nos debates sobre segurança.

Verifica-se na Tabela 21, que 25,2% dos entrevistados não acredita que existam discussões e realização de programas de segurança no município. Quanto à participação nas discussões sobre Segurança Pública em Viçosa, 29,7% indicam que não percebem a participação dos Conselhos; 32,2% assinalam que não observam a participação da população; 41,1% discordam totalmente ou parcialmente que existe participação de Vereadores e 47,1% discordam totalmente ou parcialmente que existe participação do Prefeito da cidade nas discussões.

Tabela 21 - Percepção da população sobre a Necessidade de Agenda Política

	DT	DP	I	CP	CT
Q72: Acredito que existam discussões e realização de programas de segurança no município	25,2%	18,8%	22,3%	21,8%	11,4%
Q73: Percebo a participação dos conselhos nas discussões sobre segurança no município	29,7%	24,8%	29,2%	12,4%	3,5%
Q74: Percebo a participação da população nas discussões sobre segurança no município	32,2%	26,2%	21,3%	14,9%	5,0%
Q76: Percebo a participação dos vereadores nas discussões sobre segurança	20,8%	20,3%	34,2%	21,8%	2,5%
Q77: Percebo a participação do prefeito nas discussões sobre segurança	22,8%	24,3%	32,2%	16,3%	4,0%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: Discordo totalmente (DT); Discordo parcialmente (DP); Indiferente (I); Concordo parcialmente (CP); Concordo totalmente (CT).

Observa-se, de acordo com os resultados apresentados nas Tabelas 18, 20 e 21 a percepção negativa da população em relação aos constructos, confirmando assim sua correlação. Observa-se que a percepção sobre a Segurança Pública afeta positivamente a percepção sobre a Necessidade de Agenda Política, ou seja, quanto mais as pessoas entendem como insatisfatórios e insuficientes os trabalhos de segurança na cidade, mais percebem a necessidade de discussões sobre o tema e a falta de participação tanto da população, quanto de Conselhos, Poder Legislativo e Executivo. Quanto à percepção sobre a Qualidade da Gestão Pública, verifica-se que ela afeta negativamente a percepção sobre a Necessidade de Agenda, isto é, quanto mais as pessoas indicam a baixa qualidade dos serviços públicos oferecidos, menos verificam que existem discussões e participação para reverter essa situação.

Observa-se também, na Tabela 16, que a Percepção da População sobre o constructo Medo é afetado negativamente pelo constructo Percepção da População sobre a Mídia.

O fator Medo, apresentado na Tabela 22, indica se as pessoas alteraram sua rotina ou modo de vida por não se sentirem seguros na cidade, se houve alteração na qualidade de vida por não se sentirem seguros e se possuem armas como proteção. Observa-se que 69,3% dos entrevistados evitam sair sozinhos em determinados horários por não se sentirem seguros; 64,9% deixam de frequentar algumas regiões da cidade por se sentirem inseguros; 48,5% indicam que já alteraram a rotina por não se sentirem seguros na cidade; 40,1% assinalam que já deixaram de sair de casa por medo da violência na cidade e 5,5% concordam totalmente ou parcialmente que possuem armas em casa ou no trabalho.

Tabela 22 - Medo

	DT	DP	I	CP	CT
Q61: Evito sair sozinho em determinados horários por não me sentir seguro	1,5%	3,0%	5,4%	19,8%	69,3%
Q62: Deixo de frequentar algumas regiões da cidade por não me sentir seguro	3,5%	4,5%	6,4%	20,3%	64,9%
Q63: Já alterei minha rotina por não me sentir seguro na cidade	10,9%	4,0%	10,9%	25,2%	48,5%
Q64: Já deixei de sair de casa por medo da violência na cidade	14,4%	13,4%	10,9%	20,8%	40,1%
Q71: Possuo armas em casa ou no trabalho	88,1%	2,0%	4,0%	3,0%	2,5%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: Discordo totalmente (DT); Discordo parcialmente (DP); Indiferente (I); Concordo parcialmente (CP); Concordo totalmente (CT).

De acordo com os resultados apresentados nas Tabelas 22 e 23 verifica-se a percepção negativa da população em relação aos constructos, confirmando assim sua correlação. Observa-se que a percepção sobre a Mídia afeta negativamente a percepção sobre o constructo Medo, isto é, as notícias veiculadas na mídia sobre crimes e falta de segurança na cidade, aumenta o sentimento de insegurança das pessoas, altera sua rotina, aumentando também sentimento de Medo da população.

Os constructos Percepção da População sobre a Mídia e Percepção da População sobre Aspectos Culturais e Históricos, de acordo com o modelo estimado, não foram afetados por outros constructos, mas os afetaram tanto positiva e negativamente. Dessa forma, serão apresentados nas Tabelas 23 e 24 para melhor compreensão das correlações descritas.

Tabela 23 – Percepção da População sobre a Mídia

	DT	DP	I	CP	CT
Q46: A divulgação de notícias policiais onde os crimes acontecem com maior frequência influencia no seu ritmo de vida diário	14,4%	14,4%	17,3%	26,2%	27,7%
Q47: Acompanha rotineiramente o noticiário policial de sua cidade	23,8%	19,8%	18,3%	24,3%	13,9%
Q48: Ver notícias de crimes em jornais impressos ou na TV aumenta meu sentimento de insegurança	5,4%	12,9%	9,9%	36,6%	35,1%
Q49: Ver notícias de crimes na internet aumenta meu sentimento de insegurança	5,4%	8,9%	11,4%	39,1%	35,1%
Q50: Ouvir notícias de crimes no rádio aumenta meu sentimento de insegurança	6,4%	9,4%	18,8%	33,7%	31,7%
Q54: Saber das notícias me deixa mais alerta sobre fatos e situações na cidade	3,5%	8,4%	10,4%	40,1%	36,6%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: Discordo totalmente (DT); Discordo parcialmente (DP); Indiferente (I); Concordo parcialmente (CP); Concordo totalmente (CT).

A Tabela 23 apresenta o constructo Percepção da População sobre a Mídia, que indica quanto a veiculação de notícias de crimes na cidade pela mídia e o fato das

pessoas acompanharem rotineiramente essas reportagens, afetam a rotina e o sentimento de insegurança da população.

Observa-se que 27,7% dos entrevistados indica que a divulgação de notícias policiais onde os crimes acontecem com maior frequência influencia seu ritmo de vida; 13,9% assinalam que acompanham rotineiramente o noticiário policial da cidade; 36,6% apontam que ver notícias de crimes em jornais impressos ou na TV aumenta o sentimento de insegurança; 39,1% afirmam que ver notícias de crimes na internet aumenta o sentimento de insegurança; 33,7% indicam que ouvir notícias de crimes no rádio aumenta o sentimento de insegurança e 40,1% assinalam que saber das notícias os deixa mais alertas sobre fatos e situações na cidade. Dessa forma, verifica-se que as notícias de crimes afeta a rotina dos entrevistados e aumenta o sentimento de insegurança dos mesmos.

Na Tabela 24 é apresentado o constructo Percepção da População sobre Aspectos Culturais que indica como a população entende as soluções para a melhoria da segurança, como percebem que fatores históricos e valores podem afetar na vulnerabilidade das pessoas ao cometimento de crimes.

Tabela 24 – Percepção da População sobre Aspectos Culturais

	DT	DP	I	CP	CT
Q14: Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é a geração mais empregos	6,4%	10,9%	12,4%	47,0%	23,3%
Q15: Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é o aumento de verbas para educação, a fim de que o jovem passe mais tempo na escola	6,9%	4,5%	5,0%	41,6%	42,1%
Q18: Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é dar mais opções de lazer e atividades para crianças de 7 a 14 anos fora do horário escolar	5,0%	7,4%	11,4%	38,6%	37,6%
Q58: Acredito que pessoas das raças negra ou parda são mais vítimas de violência	14,4%	12,9%	22,8%	31,7%	18,3%
Q59: Percebo que pessoas com crenças religiosas diferentes sofrem preconceito ou violência	17,8%	14,4%	26,7%	28,7%	12,4%
Q60: Acredito que homossexuais são mais vítimas de violência	7,4%	10,9%	19,8%	32,2%	29,7%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Nota: Discordo totalmente (DT); Discordo parcialmente (DP); Indiferente (I); Concordo parcialmente (CP); Concordo totalmente (CT).

Observa-se que 47% dos entrevistados acreditam que a solução para a melhoria da segurança no município é a geração mais empregos; 42,1% indicam que a solução para a melhoria da segurança é o aumento de verbas para educação para que os jovens passem mais tempo na escola; 38,6% assinalam que a solução para a melhoria da segurança é dar mais opções de lazer e atividades para crianças de 7 a 14 anos fora do horário escolar; 31,7% acreditam que pessoas de raças negra ou pardas são mais vítimas

de violência; 28,7% percebem que pessoas de crenças religiosas diferentes são mais vítimas de violência e 32,2% acreditam que homossexuais são mais vítimas de violência.

Observa-se dessa maneira, que a percepção das pessoas sobre o acolhimento de jovens fora do horário escolar e a melhoria na educação são fatores que influenciam na melhoria da segurança no município. Verifica-se que, para os entrevistados, os jovens devem ser cuidados para que a violência não se perpetue.

O modelo final estimado, como os parâmetros de estimação é apresentado na Figura 12.

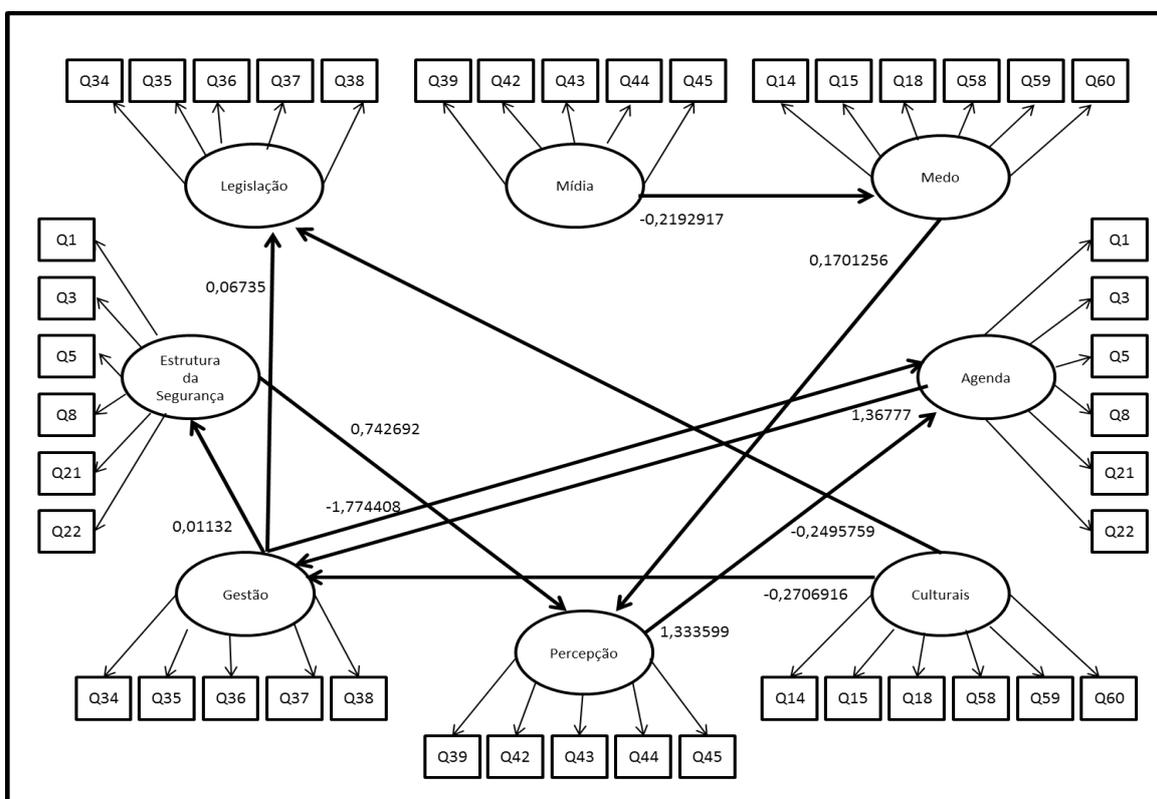


Figura 12 – Modelo Final do diagrama de caminhos

Fonte: Elaboração Própria.

Observa-se na figura as correlações apresentadas na Tabela 16, indicando os caminhos e inter-relações entre os constructos. Os caminhos formados são indicados por setas que demonstram a direção da correlação existente e seu respectivo coeficiente. Em cada constructo são indicadas as variáveis que o compõe formando o Diagrama de Caminhos.

Dessa maneira é possível observar que o constructo Percepção da População com relação à Segurança Pública possui correlação positiva com a Percepção da População sobre a Necessidade de Agenda Política no município, que trate do tema. Da

mesma forma, as respostas dos entrevistados indicaram que a Percepção sobre a Necessidade de Agenda Política afeta positivamente a Percepção dos mesmos sobre a Qualidade da Gestão Pública. Ou seja, quando percebem que os gestores não possuem uma pauta de discussões sobre Segurança Pública, indicam também que não há preocupação dos mesmos quanto à Qualidade da Gestão municipal.

4.7 Os Fluxos formam uma Agenda de Segurança Pública em Viçosa?

O Quadro 6 mostra o resumo de cada fluxo para o período analisado, buscando uma melhor compreensão do processo e para visualização das indicações de problemas, soluções apresentadas, processo político envolvido e possível convergência em janela de oportunidades levando à existência de uma agenda de Segurança Pública no município de Viçosa.

Quadro 6 – Resumo dos três fluxos

FLUXO DE PROBLEMAS	
Percepção do Problema	<ul style="list-style-type: none"> - Taxas elevadas de indicadores de criminalidade; - Sentimento de insegurança por parte da população; - Reinvidicações constantes de melhoria das Políticas de Segurança no município; - Indicações de vereadores sobre os problemas enfrentados com relação à Segurança no município; - Reinvidicações sobre a falta de estrutura para tratamento e controle do uso indiscriminado de álcool e drogas por menores na cidade.
Utilização de indicadores e <i>feedback</i> da ação governamental	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos de pesquisador da UFV; - Indicadores criminais disponibilizados pela PM da cidade para Conselhos e órgãos públicos e privados; - Indicadores de violência contra a mulher formulados pelo Conselho de Direitos da Mulher; - Indicadores de elevação do consumo de drogas formulados pelo Conselho Municipal Anti Drogas;
FLUXO DE SOLUÇÕES	
Integração com valores da comunidade e aceitação pública	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação de soluções pontuais, sem planejamento ou organização para resolução dos problemas percebidos na cidade; - Atendimento de demandas emergenciais; - Não há participação da população nas decisões; - Não há coordenação entre as ações propostas;
Utilização de estudos de viabilidade técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de Secretaria para tratar da Segurança em Viçosa; - Falta de equipe especializada na área para tratar do tema; - Não há utilização de indicadores para estudos e proposição de alternativas para os problemas de criminalidade apresentados;
FLUXO POLÍTICO	
Clima ou humor municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Clamor popular; - Demanda por justiça e segurança; - Eventos focais que geram comoção; - Influência da imprensa na percepção da população
Mudanças no governo	<ul style="list-style-type: none"> - Trocas de Prefeitos e Vices; - Trocas de equipes e secretarias
Forças políticas organizadas	<ul style="list-style-type: none"> - Participação de Conselhos, mas sem efetividade na proposição de soluções; - Participação de instituições em campanhas;

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Como observado no Quadro 6 e diante do exposto ao longo do trabalho, não se verifica em Viçosa, uma junção dos Fluxos convergindo em uma Janela de Oportunidades. Apesar de diversos eventos e crises surgirem ao longo do período analisado, não se verificou a presença de empreendedores políticos que auxiliassem a ligar as propostas de solução aos problemas demandados no município.

Em muitos momentos, os indicadores de criminalidade aumentaram, mas apenas soluções paliativas e discussões pontuais foram apresentadas. Não se constata nas discussões realizadas na Câmara, especialistas no assunto sugerindo soluções técnicas ou apresentando uma conexão entre os problemas levados à discussão e as soluções ou alternativas apresentadas.

Verifica-se em algumas ocasiões, membros da comunidade levam o assunto à discussão, convidam ao debate os membros do Legislativo, representantes das Polícias Civil e Militar, mas apesar disso, o assunto se dilui e o foco de interesse da população e dos tomadores de decisão se deslocam para outras questões.

Ao longo do período analisado, não se verificou algum representante que possa ser considerado como figura central nessas discussões. Os temas são levados na maioria das vezes por Conselhos, mas com cada um defendendo e debatendo sua temática, sem haver, no entanto, uma pessoa que assumisse o papel central “cobrando” e defendendo uma solução planejada e organizada para os problemas de Segurança encontrados na cidade.

Observa-se nas afirmações dos entrevistados, que não existe uma agenda de segurança pública no município de Viçosa. Mais uma vez, o que se verifica é que ações pontuais são realizadas com o intuito de resolver problemas emergenciais ou eventos que chamam a atenção da população causando comoção e discussões.

É consenso entre os participantes, que não existe uma agenda de segurança pública no município, por essa ser uma função do Estado. Dessa forma, a Prefeitura realiza o que está a seu alcance, mas não pode interferir em outras esferas.

Não existe. Justamente pelo que eu havia dito anteriormente, pode até se reunir, pode até fazer agenda, pode até colocar no papel projetos maravilhosos, isso pode ser feito, nada impede de pensar assim, que nós podemos fazer. Aqui dá pra fazer o que está dentro da competência da cidade. E aí se houver possibilidade de realizar o mínimo daquilo que puder arrumar, ótimo, senão qual é o recurso? Recorrer ao governo federal, buscar do Governo do Estado, buscar na União (Entrevistado L2).

Não, por parte do município não. Quem toma a frente disso é a Polícia Militar, porque o efetivo é muito maior que o da Polícia Civil e as ações são mais visíveis. Eles têm que agir antes do crime acontecer. Constitucionalmente a missão deles é a prevenção e depois restauração da ordem se acaso acontecer (Entrevistado E1).

Nota-se nos trechos descrença de que o município possa atuar e coordenar ações para resolver os problemas de segurança na cidade. Acredita-se que Conselhos, Sociedade, Poder Legislativo e Instituições, podem discutir, podem planejar, mas as ações são realizadas somente dentro que é de competência desse Ente Federativo.

No município atualmente, encontram-se discussões pontuais sobre temas paralelos, como a necessidade da Delegacia Regional sediada em Viçosa; necessidade de maior contingente na Polícia Militar e melhoria da estrutura do Batalhão; debates sobre os grandes problemas que o tráfico traz à cidade e solicitações de ampliação do Projeto “Olho Vivo”, mas, uma pauta de discussões e planejamento de médio e longo prazo, tratando da questão da segurança pública no município, não existe. As questões são específicas, em função de problemas emergenciais vivenciados pela comunidade, então, percebe-se que quando surge um fato novo, que chame mais a atenção, o assunto anterior é esquecido.

O que se verifica é a continuidade do gerenciamento de crises, persistindo durante todo o período analisado a condução de medidas imediatas aos problemas súbitos que se lhes manifestam. Não se verificou nas secretarias uma equipe técnica especializada, que auxilie no planejamento e na organização de projetos que tratem de segurança pública da cidade. A ausência de uma equipe de técnicos com conhecimento na área, inclusive com a falta de uma Secretaria que trate da Segurança Pública no município, incapacitam a execução de recursos financeiros que podem ser disponibilizados para investimento no combate à criminalidade.

Dessa forma, as ações têm servido apenas como paliativo a situações de emergência, não se adequando à necessidade real da comunidade. São desprovidas de consistência, continuidade e articulação, pois são realizadas somente por ordenamento estadual, sem participação da gestão do município.

Dessa forma, segundo o modelo de Kingdon, observa-se no município a presença de uma agenda sistêmica ou não-governamental, tendo em vista que existe uma lista de assuntos e problemas do município, colocados e discutidos pela sociedade, mas que ainda não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política e aguardam oportunidades, disputando espaço com outros temas, para entrar na agenda governamental. Não se verifica uma agenda de decisão ou política na cidade, não sendo

observado nesta pesquisa, que a lista de problemas apresentada está sendo discutida e trabalhada e que entrarão nos processos decisórios.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo se propôs a analisar como se dá o processo de formação de agenda local de segurança pública, verificando especificamente: como a segurança pública é compreendida por atores governamentais e não governamentais, como eles se articulam e qual é o papel de cada um; quais as principais demandas relacionadas à temática segurança pública, bem como a forma de atuação do governo local sobre elas (como são solucionadas); quais as condições locais e a percepção da população que chamam a atenção para construção de uma agenda de política de segurança e, se há uma agenda política voltada para a segurança pública local.

De acordo com o estudo, percebe-se que há um entendimento por parte dos atores governamentais e não governamentais, de que existe um sério problema de violência e criminalidade em Viçosa. Percebe-se na análise documental, que muitas reivindicações são feitas tanto pelo Poder Legislativo quanto pela população, mas são questões específicas, que levam a soluções paliativas para as diversas demandas apresentadas. Na análise das entrevistas, o mesmo resultado é encontrado. De acordo com os participantes, o governo local faz o que é de sua competência, atendendo a questões emergenciais que surgem em momentos específicos, não tendo capacidade tanto técnica, quanto orçamentária para assumir projetos que minimizem os indicadores críticos encontrados na cidade. Através na análise dos jornais, percebe-se que, existe a identificação de problemas sérios relacionados à segurança pública no município, mas que são apenas discutidos, sem se chegar à conclusão alguma sobre o caminho a ser tomado na resolução dessa demanda.

Verifica-se também através dos questionários que existe a percepção da população em relação aos problemas relacionados à Segurança Pública municipal, trazendo esse tema, como os que mais preocupam os entrevistados atualmente.

O que se verifica no estudo é que há uma percepção clara de que a criminalidade e a violência são problemas sérios existentes no município, mas que, apesar disso, as soluções não podem partir daqui, ou seja, têm que vir do governo estadual. De acordo com os indicadores e a compreensão destes, que pode ser verificada nas falas dos entrevistados, a comunidade sente que existem problemas (principalmente em eventos de maior comoção), mas que estes acontecem em sua maioria nos bairros periféricos da cidade e com pessoas que estão ligadas ao tráfico.

De acordo com as entrevistas e as análises documentais, percebe-se que as pessoas sabem que existem altos índices de homicídio, de furtos, roubos, tráfico tanto de drogas quanto de armas, mas é como se esse problema não afetasse a população da cidade. É como se grande parte da comunidade fechasse o olho para os problemas encontrados, porque estes acontecem somente com pessoas que se encontram em regiões de risco ou que estão ligadas de alguma forma ao “mundo do crime”.

Apesar dos jornais estamparem diversas capas chamando a atenção para o número de homicídios e apreensões na cidade, as discussões se voltam para tópicos pontuais e se perdem ao longo do tempo. Um problema percebido hoje, como 3 homicídios em uma semana, é esquecido após um período curto de tempo, por conta da insatisfação da população com relação a um buraco em uma rua da cidade. Não há articulação entre os atores para que os problemas sejam discutidos, propostas de soluções sejam apresentadas e soluções planejadas para resolvê-los.

Verifica-se a atuação efetiva de alguns conselhos que trabalham com temas relacionados à área de segurança pública, mas não se percebe uma articulação entre eles para buscar soluções para o problema maior. O Conselho de Segurança Pública – CONSEP do município tem um papel muito aquém do esperado e necessitado. Durante a entrevista com o representante do CONSEP verificou-se que não há uma agenda de reuniões organizada, não existe uma pauta de discussões, não há planejamento de ações a serem realizadas na cidade, não há articulação com outros atores e não há programas e projetos sendo pensados. Percebe-se também, que não há acompanhamento e nem busca de um apoio técnico na construção de atividades que auxiliem a sanar os problemas encontrados em Viçosa. Verifica-se que, para eles, ajudarem doando equipamentos e materiais de escritório para a Polícia Militar, já é uma grande participação. É consenso entre os entrevistados que o Conselho de Segurança se tornou local de brigas políticas entre partidos e grupos opositores, fugindo de seu papel primordial que é a proposição de ações e soluções para a segurança pública municipal.

Exemplo desse fato é que em 2016, por conta do processo eleitoral, o antigo Presidente do Conselho, abdicou do cargo para concorrer à Prefeitura da cidade e houve troca na gestão. Nenhum dos entrevistados soube responder como foi feita a escolha do novo Presidente, como foi formulada a nova organização do CONSEP, o que eles propuseram como ações da nova administração ou de reuniões realizadas para apresentar o planejamento de novas ações. Não há um banco de dados no Conselho que auxilie na construção de propostas ou de argumentos para apresentar às autoridades

locais. Não existe transparência no Conselho, o que causa desconforto das pessoas e descrença quanto à sua real necessidade dentro da cidade.

Verifica-se também, que não há um papel específico dos atores no trato da segurança pública municipal. Como os problemas são levados à discussão quando ocorrem situações críticas, são resolvidos da forma em caráter emergencial, sem análise técnica e planejamento das ações. Não existe um programa voltado à prevenção dos problemas, mas sim, atividades que resolvam as demandas que surgirem de forma imediata.

Não há na cidade uma Secretaria que cuide especificamente da segurança pública, pois na fala do representante do governo, essa não é uma função do município. O assunto hoje é tratado dentro da Secretaria de Transportes, Trânsito e Segurança, sem uma equipe técnica que auxilie na construção de projetos para captar recursos ou para estruturar a área de segurança municipal. Os indicadores de criminalidade no município são coletados em alguns momentos com a Polícia Militar, mas não são verificados e trabalhados na busca por soluções para esses números alarmantes.

Observa-se como principais demandas relacionadas à temática segurança pública, no município, a necessidade de maior contingente policial para a cidade, tanto da Polícia Civil quanto da Polícia Militar; a sede de uma Delegacia Regional em Viçosa, pois hoje os atendimentos são realizados na cidade de Ubá, o que causa grandes transtornos à população e acaba desestimulando o registro de ocorrências; a necessidade urgente de atuação contra o problema do tráfico no município, fato que é impulsionador para os demais tipos de crimes verificados; a construção e o planejamento de soluções para a área de segurança pública da cidade, que é hoje completamente dependente da atuação estadual; além de programas que atendam a população em situação de risco, inibindo assim, a cooptação dessas pessoas por figuras relacionadas ao crime.

Verifica-se na pirâmide etária do município, que existe um percentual alto de homens na faixa etária de 19 a 30 anos no município e, de acordo com o Representante da Polícia Militar participante desta pesquisa, esta é a faixa etária em que se encontra a maior parte das vítimas de homicídios na cidade. No Presídio de Viçosa, segundo seu representante entrevistado, esta é a faixa etária de mais de 60% dos presos que lá se encontram.

Diante de tantos problemas e da atual situação de criminalidade no município, observa-se que forma de atuação do governo local tem sido muito tímida, sem grandes ações, sem planejamento, sem programas e sem soluções. Não se observa um corpo

técnico capaz de auxiliar na formulação de propostas para captar recursos ou desenvolver programas; houve muitas trocas de gestão ao longo do período analisado, gerando assim muitas trocas de secretarias e estrutura da Prefeitura; (no que tange a esfera estadual) não há repasses de recursos do governo estadual para que sejam realizadas políticas públicas de segurança em nível local; existem entraves jurídicos e paradigmas a serem quebrados em relação a forma de atuação do governo municipal frente à diversidade de problemas de criminalidade presentes nos municípios hoje.

Conforme mencionado, o artigo 144, do atual texto constitucional, dispõe sobre as atribuições das instituições incumbidas de prover segurança pública, cabendo à União a gestão das forças policiais de abrangência nacional e aos Estados a gestão das polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares, e, estabelece que os municípios podem constituir guardas municipais que serão destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. O resultado dessa indefinição ou ocultação constitucional do mandato do município nas questões de segurança pública é há muito tempo utilizado como justificativa legal para a ausência dos atores subnacionais nas políticas de segurança.

Contudo, mesmo que a Constituição em seu texto dedicado à segurança pública seja inconsistente em relação à definição e à ampliação do papel do município na segurança pública, outros textos constitucionais podem servir de embasamento para garantir que, de acordo com o entendimento que se tem sobre prevenção da violência, o município tem sim, muito que fazer.

O que se verifica, é que, apesar da extensão do país e da grande quantidade de municípios que o compõe, cada qual com sua realidade, ainda predomina no Brasil uma visão centralizadora das políticas públicas, formuladas para serem aplicadas de forma geral, numa lógica de cima para baixo. Em muitos casos, são estabelecidas para todos os municípios e estados como se fosse um efeito cascata. O poder local pode e deve ser criativo para pensar soluções para sua própria realidade, construindo assim programas e projetos que atendam à sua necessidade territorial, cultural e social.

Portanto, cabe aqui ressaltar que, discussões pontuais para resolver problemas emergenciais e de forma paliativa não resolvem os problemas de segurança no município. Existe uma percepção clara quanto aos maiores problemas enfrentados na cidade com relação à segurança pública, mas mesmo assim não se encontram registradas ações e planejamentos para solucioná-los.

Verifica-se que não existe agenda política ou agenda de decisão que trate da segurança pública no município de Viçosa. Não há uma pauta onde se discutam todas as

questões de Segurança Pública existentes na cidade. Os elementos estão soltos, com discussões dispersas que não convergem a uma solução comum. Precisa existir de fato uma coordenação dessas discussões, para que exista uma agenda permanente e não somente com discussões nos momentos em que os problemas acontecem. Essas soluções devem estar no contexto das discussões. Para isso, faz-se extremamente necessário o apoio do Estado, não somente “no papel”, mas na prática, trabalhando em conjunto com a Prefeitura na proposição de alternativas para solucionar os graves problemas de violência e criminalidade enfrentados pela cidade.

Observa-se também, que em determinados momentos, tem-se a percepção de que a população não se impressiona mais com tamanhas atrocidades que acontecem na cidade, com o sentimento de que quem é vítima de crimes e homicídios, são pessoas que estão ligadas ao tráfico ou usuários de drogas. Como se os crimes mais violentos, existissem em um local distante de sua realidade. O que faz com que a população cobre e exija paz, são momentos de comoção pública em que há um problema com pessoas “comuns”, que estão fora de qualquer tipo de atividade criminal, como se as outras vítimas não importassem ou merecessem passar por aquela situação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento. Pgs. 39-70. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Orgs. OLIVEIRA R. P.; SANTANA W.. – Brasília: UNESCO, 2010. 300 p.
- ACOCK, A. C. Discovering structural equation modeling using stata. Texas, US: StataCorp LP. (2013).
- ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. Sociologias, Porto Alegre, ano 4, n. 8, 2002.
- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC, Segurança Pública, Revista Tempo Social, novembro de 2003
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? Revista de Sociologia e Política, Curitiba, Vol. 24, pp. 29-40, Junho de 2005.
- AMORIM, L.; FIACCONE, R.; SANTOS, C.; MORAES, L.; OLIVEIRA, N.; OLIVEIRA, S.; SANTOS, T. N. L. Modelos de equações estruturais: princípios básicos e aplicações. Relatório Técnico. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Instituto de Matemática, 2012, 47 p.
- ARRETCHE, M. T. S. “Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo”, in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 14(40), 1999: 111-41.
- ARRETCHE, M. “Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais”, in: Dados, 45(3): 431-57. 2002.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004
- ATALIBA, G. Princípio Federal, Rigidez Constitucional e Poder Judiciário. In: Estudos de Direito Tributário, São Paulo, 3, p. 9 e 10, 1980.
- ATLAS DA VIOLÊNCIA 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//atlas_da_violencia_2016_ipea_e_fbsp.pdf>. Acesso em: julho 2016.
- ATLAS DA VIOLÊNCIA 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em: março de 2017.
- BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. Rev. Bras. Segur. Pública. São Paulo v. 8, n. 1, 6-22 Fev/Mar 2014
- BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Trad.: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

- BASTOS, C. R. Curso de Direito Constitucional. 22ªed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). Caminhos para análise das políticas de saúde, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172.
- BAUMGARTNER, F.R.; JONES, B.D. (eds.). Policy Dynamics. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- BAUMGARTNER, F. R.; GREEN-PEDERSEN, C.; JONES. B. (Eds.) Comparative Studies of Policy Agendas. New York: Routledge, 2008, 1ª ed.
- BAUMGARTNER, F., BROUARD, S., & GROSSMAN, E. Agenda-setting dynamics in France: Revisiting the 'partisan hypothesis'. French Politics , 75-95, 2009.
- BAUMAN, Z. Globalização: as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BENGOCHEA, J. L. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.
- BENTLER, P.; CHOU, C. Practical issues in structural equation modeling. Sociological Methods and Research, 16, 1987:78-117.
- BONETI, L. W. Políticas públicas por dentro. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.
- BOSSO, C. J. The Contextual Bases of Problem definition. In: ROCHEFORT, D.; COBB, R. (Orgs). The Politics of problem definition: shaping the policy agenda. Lawrence: University Press of Kansas,1995.
- BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. New York: CRC Press, 2007. Cap. 5.
- BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> . Acesso em: julho/2016.
- _____. Ministério da Justiça. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/>>. Acesso em: julho/2016.
- BRITO, D. C; SOUZA, J. L. C.; BARP, W. J. Violência e Segurança Pública: A Fadiga do Moderno Sistema de Controle Social. In: César Barreira, Leonardo Sá e Jânia Perla de Aquino. (Org.). Violência e Dilemas Civilizatórios. 1ed.Campinas, SP: Pontes Editores, 2011, v. , p. 233-250.

CANO, I. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização Versus a Guerra contra o Crime. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. 2006. Ano 3, n. 3, p. 136-155.

CAPELLA, A. C. N. O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002). Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB* (61), 2006: 25-52.

CARRIÓN, F. Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en America Latina y el Caribe. República Dominicana: Nueva Sociedad. (2002).

CARVALHO, V. A. de; SILVA, M. do R. de F. *Revista Katál*. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011

CATÃO, Y. Pesquisas de vitimização: notas metodológicas. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo, 2008.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. *RAP - Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 38(3):423-49, Maio/Jun. 2004

CAVALCANTI, P. A. O conceito de avaliação de políticas, programas e projetos. In: PEREZ, J. R. R. e OUTROS (Org.). *Estudo, pensamento e criação: planejamento educacional e avaliação na escola*. Campinas: FE/Unicamp, 2005.

CERQUEIRA, D. Mapa dos Homicídios Ocultos no Brasil. Textos para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2013.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. *Texto para discussão*, 956, jun., Rio de Janeiro, Ipea. (2003).

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 2, 2004, pp. 233 a 269.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1983.

CORNU, D. *Jornalismo e Verdade: para uma ética da informação*. Tradução Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

COSTA, M. M. Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela. Dissertação de Mestrado em Administração – Universidade de Brasília: Brasília, 2008.

- COSTA, Y. M. P. (RE)SIGNIFICANDO UMA CIDADE EM FRAGMENTOS o discurso da mídia sobre a violência urbana e o fenômeno da naturalização dos linchamentos na Ilha do Maranhão. Caderno Pós Ciências Sociais - São Luís, v. 1, n. 1, jan./jul. 2004
- CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3.ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2010.
- CRUZ, T. M. F. Mídia e segurança pública: a influência da mídia na percepção da violência. Lumina, Juiz de Fora, v. 2, n. 2, dez. 2008.
- DIAS, K. C.; CRUZ, H. A. Uma Análise da Percepção e Satisfação dos Clientes da Empresa FPJ Comunicações em Anitápolis/SC. Anais do XII SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Rezende – RJ, 2015.
- DYE, T. R. Understanding public policy 12 th. ed. Pearson Prentice Hall. 2008.
- EASTONE, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965
- FADEL, M. A. V.; FILHO, G. I. R. Percepção da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo de caso. RAP - Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 43(1):07-22, JAN./FEV. 2009
- FILOCRE, D. Classificações de Políticas Públicas de Segurança. Revista Brasileira de Segurança Pública. Artigo, ano 3, edição 5, Ago/Set, 2009.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/>>. Acesso em: julho de 2016.
- FRASER, M.T.D.; GONDIM, S.M.G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. Paidéia, v.14, n.28, p.139-152, mai./ago. 2004.
- FREEMAN, R; RODGERS, W. M. Area economic conditions and the labor market outcomes of young men in the 1990s expansion. NBER Working paper series n. 7073, 1999.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2000. p. 211-259.
- GOMIS, L. Teoria del Periodismo: Como se forma el presente. Paidós Comunicación. 1997.
- GROSSI, B. C. Orçamento e segurança pública: um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública. Monografia (Especialista em Orçamento e Políticas Públicas) – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília, 2004. Mimeografado.

GUIMARÃES, M. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 08, n.º. 23, p. 01 - 17. 2002.

HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMUEL, P. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAIR JR., J.F.; WILLIAM, B.; BABIN, B.; ANDERSON, R.E. *Análise multivariada de dados*. 6.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 3, p.466-481, 1998.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: julho de 2016.

IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Fundação João Pinheiro. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em maio de 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: julho de 2016.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle, pgs. 43-62. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York: CRC Press, 2007. Cap. 4.

JESUS, D. F. B.; SOBRAL, R. N.; CRANTSCHANINOV, T. I. Descentralização Enquanto Prática: Capacidades Orçamentárias e de Formulação dos Municípios Brasileiros. *Anais do 4º Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local Frente aos Grandes Desafios de Nosso Tempo*. Belo Horizonte: 21 a 23 outubro de 2013.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. *The politics of attention: how government prioritizes problems*. Chicago: The University Chicago Press, 2005.

KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. *Estudos Criminológicos*, São Paulo, n. 4, 2005.

KAPLAN, D. (2000). *Structural Equation Modeling: foundations and extensions*. Sage: Thousand Oaks.

KELLY, R. M.; PALUMBO, D. Theories for Policy Making. In: HAWKESWORTH, Mary; KOCH, Maurice (Orgs). *Encyclopedia of Government and Politics*. London and New York, v. II, p. 643-655, 1992.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives and public policies. 2ND Edition (Updated). Boston: Longman/PEARSON, 1984.

KINGDON, J. W. Agenda, Alternatives, and Public Policies (2 ed.). New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

LASSWELL, H. D. Politics: who gets what, when, how. Cleveland, EUA: Meridian Books, 1936/1958.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. Revista Sociedade e Estado - Volume 30 Número 1 Janeiro/Abril 2015. P. 123-144

LIMA, P. V. P. S.; SOUZA, J. S.; ARAÚJO SOBRINHO, A. M.; FAUSTINO, J. C. S.; CASIMIRO FILHO, F. Gestão Municipal da Segurança Pública: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência. Revista Políticas Públicas, São Luís, v. 18, n. 2, p. 399-414, jul./dez. 2014

LINDBLOM, C. E. "The Science of Muddling Through", Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LINDBLOM, C. E. "Still Muddling, Not Yet Through", Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

LOPES, E. Política e segurança pública: uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

MAPA DA VIOLÊNCIA. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/>>. Acesso em: julho de 2016.

MASLOW, A. H. A theory of human motivation. Psychological Review, 50: 390-6, 1943.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008

MAROCO, J. Análise de equações estruturais. Lisboa: ReportNumber, 2010.

MESQUITA NETO, P. Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil. In: FLACSO. Ensaio sobre seguridad ciudadana. Santiago, 2008, p. 285-301.

MOURA, R. L.; CERQUEIRA, D. O Efeito das Oportunidades no Mercado de Trabalho sobre as Taxas de Homicídios no Brasil. Anais do 43º Encontro Nacional de Economia. Florianópolis: Anpec, 2015.

OLIVEIRA, A. S. S. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria a prática. In: Das políticas de segurança pública as políticas públicas de segurança. ILANUD. São Paulo. 2002.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Disponível em:
<<http://www.oas.org/pt/>>. Acesso em: julho de 2016.

PAIXÃO, A. L.; BEATO F., C. C. Crimes, vítimas e policiais. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 9(1): 233- 248, maio de 1997.

PARSONS, W. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Miño y Dávila Editores, 2007.

PEREIRA, S. S. Modelagem de Equações Estruturais no Software R. Monografia apresentada ao Instituto de Matemática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2013

PERES, U. D.; BUENO. S.; TONELLI. G. M. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo v. 10, n. 2, 36-56, Ago/Set 2016.

PERRENOUD, R. Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 1, Edição 1, 92-101, 2007

PILATI, R.; LAROS, J. A. Modelos de Equações Estruturais em Psicologia: Conceitos e Aplicações Psic.: Teor. e Pesq., Brasília, Abr-Jun 2007, Vol. 23 n. 2, pp. 205-216

PINTO, I. C. M. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008

PLATAFORMA DATAVIVA. Disponível em:
<<http://www.dataviva.info/pt/location/4mg110619>>. Acesso em: junho de 2016.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. Atlas do Desenvolvimento Humano. Disponível em:
<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/vicosa_mg>. Acesso em: junho de 2016.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In OLIVEIRA, R. P. SANTANA, W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

RIBEIRO, L.; SILVA, K. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura, *Caderno de Segurança Pública*, Ano 2, Numero 1, *Revista ISP/RJ*, 2010.

RIBEIRO, L.; SILVA, K. As relações entre direitos humanos e práticas dos policiais civis: o papel da percepção dos cidadãos. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 178-208, jul.-dez. 2010.

RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 1, Ed. 1, 2007: 102-119.

ROCHEFORT, David, COBB, Roger. Problem Definition: Perspective”. In: ROCHEFORT, David, COBB, Roger W. (Orgs). The Politics of Problem Definition Shaping The Policy Agenda. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. Revista Sociologia Política, n.24, p. 9-27, jun. 2005.

ROLIM, M. A Síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006. 311 p.

ROTH, A. 2006. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. Para Aprender Políticas Públicas (Unidades de I a XIV). IGEPP, [s.d.]. 2002

SADEK, M. T. A. Acesso à Justiça: visão da sociedade. Revista Justitia, São Paulo, v.65, n. 198, p. 271-279, jun. 2008.

SALLA, F. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. Revista Lusotopie, Paris, v. 10, p. 419-435, 2003.

SANI, A. I.; NUNES, L. M. Vitimação, Sentimento de Insegurança e Políticas Públicas de Segurança. Congresso Internacional “Construir A Paz”, 1, Porto, 2013 – Construir a Paz [e-book] : visões interdisciplinares e internacionais sobre conhecimento e práticas : família, justiça, social e comunitária. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, 2013. Vol.1

SANTOS, B. S. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS.M. R. Trabalho Policial e Lei: um estudo de caso da PMMG em Belo Horizonte. 2012. Belo Horizonte: Dissertação de Mestrado, SOA/UFMG, 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SENTO-SÉ, J. T. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. Dilemas – Revista de estudos de Conflito e Controle Social, v. 4, n. 3, jul.-set. 2011, p. 501-521.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de Política: Uma Revisão da Literatura Cadernos Gestão Social, V.3, n.1, p.121-134, jan/jun 2012.

- SHIKIDA, P. F. A.; BORILLI, S. P. Economia do crime: estudo de casos nas penitenciárias paranaenses. Porto Alegre (RS): Impresso pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, 2007
- SIDNEY, M. S. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. New York: CRC Press, 2007. Cap. 6.
- SILVA, F. S.; ALMEIDA, A. SIPS 2010 - Sistema de Indicadores de Percepção Social – Justiça. IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Novembro 2010
- SILVA, R. B.; DAGNINO, R. O Enfoque de Análise de Políticas e a Política Pública do Pólo e Parque de Alta Tecnologia de Campinas. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 40, p. 171-194, out. 2011.
- SILVESTRE, G. As Políticas Penitenciárias e o Cotidiano Prisional dos Municípios Paulistas: Extrapolando os muros das prisões (1990- 2007). Vigilância, Segurança e Controle Social na América Latina, Curitiba, p. 426-442.
- SIMON, H. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957
- SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. Rzuista Italtana di Scienza Politica, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.
- SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados – Dossiê crime organizado, v. 21, n. 61, set.-dez. 2007, p. 77-97.
- SOARES, M. M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos e sociais. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 2012.
- SOUZA, C; CARVALHO, I. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. Lua Nova. 48, p.187-212, 1999.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba. Vol. 24. N. 24. P 105-122. 2005.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In.: HOCHMAN, G. ; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro : Editora FIOCRUZ, 2007. p.65-86.
- SOUZA, L. A. F. Polícia, Direito e poder de policia. A polícia brasileira entre a ordem publica e a lei. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 11, n. 43, abr./jun. 2003.

TOCQUEVILLE, A. A democracia na América. 3. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

UFV – Universidade Federal de Viçosa. Disponível em: <<https://www.ufv.br/>>. Acesso em: março de 2017.

VIANA; A. L. Revista Abordagens metodológicas em políticas públicas de Administração Pública. Rio de Janeiro 30(2): 543. Mar/Abr. 1996

VIANA, A.L.D; LIMA, L.D; OLIVEIRA, R.G. Descentralização e federalismo: apolítica de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. Ciência & Saúde Coletiva. 7(3). Rio De Janeiro, 2002.

YIN, R. K. Estudo de caso – planejamento e métodos. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman. 2001.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In.: SABATIER, P. A. (Ed.). Theories of policy process. Colorado: Westview Press, 2007.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista – agentes governamentais

AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM UM MUNICÍPIO DA ZONA DA MATA MINEIRA

PERFIL DO ENTREVISTADO

Nome: _____ Idade: _____
Instituição que representa: _____
Tempo na instituição: _____
Tempo de atuação com a questão de segurança em anos (se houver): _____
Escolaridade: _____

DIMENSÃO: PERCEPÇÃO DE PROBLEMA

Questão: Para o senhor, o que é Segurança Pública?

Questão: O que uma Política de Segurança Pública deveria conter?

Questão: Quais as principais questões ou demandas sobre segurança pública você destaca?

Questão: Como você percebe o tratamento da questão da segurança no município nas décadas de 1990, 2000 até os dias de hoje?

Questão: Qual o papel do Município de Viçosa em relação à política de segurança pública?

DIMENSÃO: SOLUÇÕES OU ALTERNATIVAS

Questão: A questão de segurança pública começou a ser tratada pelo Município de Viçosa desde quando? Como ocorreu?

Questão: Para a inserção da questão da segurança na discussão dos governos municipais houve a participação ou influência de sujeitos de fora da equipe de governo?

Questão: Nesta inserção houve a predominância da influência de atores governamentais? Quais sujeitos ou grupos você destaca neste processo?

Questão: Então o senhor entende que existe uma agenda (ou programa, agenda pública, programa, planejamento) de segurança no município?

Questão: O foco da questão/política de segurança foi o fator econômico, social ou ambos? Exemplifique sua opinião.

Questão: Agora mais especificamente sobre o atual quadro da segurança do Município de Viçosa, qual relevância é dada a esta questão? Então o senhor acredita que existe uma política pública de segurança no município?

Questão: Quais as principais discussões, programas e políticas do município para o tratamento da questão de segurança?

Questão: Como eles são elaborados?

Questão: Quais são os recursos, atividades e objetivos esperados?

Questão: O senhor destaca algum programa realizado? Quais características o senhor destacaria?

Questão: Em sua opinião, da forma como as discussões são realizadas e os programas são elaborados, consegue-se solucionar os problemas de segurança identificados?

Questão: Com base nas políticas e nos investimentos realizados é possível enquadrá-la como uma prioridade do município?

Questão: Quais os motivos da escolha dos programas realizados atualmente?

Questão: Existem outras propostas de programas?

Questão: Quais as principais informações auxiliam na inserção de discussões sobre a segurança pública no município?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Violência contra a mulher | <input type="checkbox"/> Violência contra o idoso |
| <input type="checkbox"/> Numero de Mortes no Trânsito | <input type="checkbox"/> Numero de armas apreendidas |
| <input type="checkbox"/> Numero de Assassinatos | <input type="checkbox"/> Tráfico de drogas |
| <input type="checkbox"/> Numero de Furtos/ Roubos (com violência) | <input type="checkbox"/> Sequestro relâmpago |
| <input type="checkbox"/> Numero de Invasão de domicílios | <input type="checkbox"/> Outros: _____ |

Questão: Como essas informações são obtidas?

Questão: Com qual periodicidade ocorre?

Questão: A partir destas informações são formados banco de dados a nível local? São utilizados outros bancos de dados existentes (*Ministério da Justiça, Polícias, Sistema Penitenciário, dados da Microrregião*)?

Questão: Quais dados são utilizados pela administração?

Questão: Quem acessa e utiliza tais dados e informações?

Questão: Estes relatórios são divulgados?

Questão: Houve uma continuidade da presença da questão de segurança nas discussões dos governos municipais ou houve rupturas no tratamento desta questão?

Questão: Quais as características destes períodos? Como cada um tratou a questão de segurança?

Questão: Você sabe dizer em que governos ocorreram tais rupturas?

Questão: Ao longo dos últimos anos houve mudanças no tratamento das questões de segurança pública em Viçosa? O que você destaca como sendo os principais elementos destas mudanças?

Questão: No tratamento da segurança pública, o governo municipal propôs sua política e programas e buscou o apoio popular para referenciar sua decisão? Ou a demanda por segurança já existia, estava disseminada na sociedade e por isso o governo decidiu inserir esta questão na agenda?

Questão: Como elas influenciam/influenciaram neste processo de inserção da questão de segurança na agenda? O que você destaca na participação destes grupos?

Questão: E a mídia em geral (jornal, internet, rádio, redes sociais), possui alguma interferência neste processo?

Questão: Como você vê o papel da mídia em relação à inserção da questão de segurança na agenda dos governos? Você pode citar exemplos?

Questão: Além da influência destes grupos, há algum fato (político, econômico, mortes, assassinatos, tráfico), alguma pressão política a ser destacada em relação à política de segurança do Município de Viçosa, que contribua para melhor entendimento desta questão?

Questão: Há a participação popular? Como participam, direta ou indiretamente? Em caso de resposta negativa, você acredita que é possível esta participação? Como promovê-la?

Questão: Há a participação dos conselhos (municipais ou entidades semelhantes) na discussão, planejamento e execução das políticas segurança municipais?

Questão: Como você avalia esta participação? Possuem um papel efetivo (as sugestões/contribuições são levadas em consideração)?

Questão: E hoje, qual é a agenda do governo do Município de Viçosa? A partir de quais elementos é possível identificar a presença da questão da segurança na agenda do governo?

Questão: Você sabe como é feito o repasse de recursos para políticas de segurança? (Para prefeito e secretário perguntar como é feito o repasse)

Questão: Quais os procedimentos para a transferência de recursos direcionados à execução desses programas?

Questão: Há o monitoramento quanto a destinação desses recursos? Caso sim, quem é responsável? De que forma é feito esse monitoramento? Você teria propostas para melhoria?

Questão: Há autonomia dos agentes (prefeitura, conselhos, polícias) no planejamento e execução das políticas? Caso sim, de que forma se dá essa autonomia. Como você avalia essa situação?

Questão: Na sua opinião, é relevante a criação de um sistema mais autônomo para o município de criação de políticas de segurança pública?

Questão: Você acredita que as atividades realizadas garantem a solução dos problemas demandados? Se não, o que é ou pode ser feito para garantir isso? Você teria propostas para melhoria?

Questão: Como você avalia a segurança pública do município hoje?

Existe mais alguma informação relevante que você queira acrescentar?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista – grupos de interesse

AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM UM MUNICÍPIO DA ZONA DA MATA MINEIRA

PERFIL DO ENTREVISTADO

Nome: _____ Idade: _____
Instituição que representa: _____
Tempo na instituição: _____
Tempo de atuação com a questão de segurança em anos (se houver): _____
Escolaridade: _____

DIMENSÃO: PERCEPÇÃO DE PROBLEMA

Questão: Para o senhor, o que é Segurança Pública?

Questão: O que uma Política de Segurança Pública deveria conter?

Questão: Quais as principais questões ou demandas sobre segurança pública você destaca?

Questão: Como você percebe o tratamento da questão da segurança no município nas décadas de 1990, 2000 até os dias de hoje?

Questão: Qual o papel do Município de Viçosa em relação à política de segurança pública?

DIMENSÃO: SOLUÇÕES OU ALTERNATIVAS

Questão: O senhor acredita que a questão de segurança pública começou a ser tratada pelo Município de Viçosa desde quando? Como ocorreu?

Questão: O senhor acredita que, para a inserção da questão da segurança na discussão dos governos municipais houve a participação ou influência de sujeitos de fora da equipe de governo?

Questão: Nesta inserção houve a predominância da influência de atores governamentais? Quais sujeitos ou grupos você destaca neste processo?

Questão: Então o senhor entende que existe uma agenda (ou programa, agenda pública, programa, planejamento) de segurança no município?

Questão: O foco da questão/política de segurança foi o fator econômico, social ou ambos? Exemplifique sua opinião.

Questão: Agora mais especificamente sobre o atual quadro da segurança do Município de Viçosa, qual relevância, o senhor acredita que é dada a esta questão? Então o senhor acredita que existe uma política pública de segurança no município?

Questão: O senhor destaca algum programa realizado? Quais características o senhor destacaria?

Questão: Em sua opinião, da forma como as discussões são realizadas e os programas são elaborados, consegue-se solucionar os problemas de segurança identificados?

Questão: Com base nas políticas e nos investimentos realizados é possível enquadrá-la como uma prioridade do município?

Questão: Quais as principais informações o senhor percebe que auxiliam na inserção de discussões sobre a segurança pública no município?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Violência contra a mulher | <input type="checkbox"/> Violência contra o idoso |
| <input type="checkbox"/> Numero de Mortes no Trânsito | <input type="checkbox"/> Numero de armas apreendidas |
| <input type="checkbox"/> Numero de Assassinatos | <input type="checkbox"/> Tráfico de drogas |
| <input type="checkbox"/> Numero de Furtos/ Roubos (com violência) | <input type="checkbox"/> Sequestro relâmpago |
| <input type="checkbox"/> Numero de Invasão de domicílios | <input type="checkbox"/> Outros: _____ |

Questão: Como essas informações são obtidas?

Questão: Com qual periodicidade ocorre?

Questão: A partir destas informações são formados banco de dados a nível local? São utilizados outros bancos de dados existentes (*Ministério da Justiça, Polícias, Sistema Penitenciário, dados da Microrregião*)?

Questão: Quais dados são utilizados pela administração?

Questão: Quem acessa e utiliza tais dados e informações?

Questão: Estes relatórios são divulgados?

DIMENSÃO: POLÍTICA

Questão: Houve uma continuidade da presença da questão de segurança nas discussões dos governos municipais ou houve rupturas no tratamento desta questão?

Questão: Quais as características destes períodos? Como cada um tratou a questão de segurança?

Questão: Você sabe dizer em que governos ocorreram tais rupturas?

Questão: Ao longo dos últimos anos houve mudanças no tratamento das questões de segurança pública em Viçosa? O que você destaca como sendo os principais elementos destas mudanças?

Questão: No tratamento da segurança pública, o governo municipal propôs sua política e programas e buscou o apoio popular para referenciar sua decisão? Ou a demanda por segurança já existia, estava disseminada na sociedade e por isso o governo decidiu inserir esta questão na agenda?

Questão: Como elas influenciam/influenciaram neste processo de inserção da questão de segurança na agenda? O que você destaca na participação destes grupos?

Questão: E a mídia em geral (jornal, internet, rádio, redes sociais), possui alguma interferência neste processo?

Questão: Como você vê o papel da mídia em relação à inserção da questão de segurança na agenda dos governos? Você pode citar exemplos?

Questão: Além da influência destes grupos, há algum fato (político, econômico, mortes, assassinatos, tráfico), alguma pressão política a ser destacada em relação à política de segurança do Município de Viçosa, que contribua para melhor entendimento desta questão?

Questão: Há a participação popular? Como participam, direta ou indiretamente? Em caso de resposta negativa, você acredita que é possível esta participação? Como promovê-la?

Questão: Há a participação dos conselhos (municipais ou entidades semelhantes) na discussão, planejamento e execução das políticas segurança municipais?

Questão: Como você avalia esta participação? Possuem um papel efetivo (as sugestões/contribuições são levadas em consideração)?

Questão: E hoje, qual é a agenda do governo do Município de Viçosa? A partir de quais elementos é possível identificar a presença da questão da segurança na agenda do governo?

Questão: Você sabe como é feito o repasse de recursos para políticas de segurança? (Para prefeito e secretário perguntar como é feito o repasse)

Questão: Você acredita que existe monitoramento quanto a destinação desses recursos?

Questão: Há autonomia dos agentes (prefeitura, conselhos, polícias) no planejamento e execução das políticas? Caso sim, de que forma se dá essa autonomia. Como você avalia essa situação?

Questão: Na sua opinião, é relevante a criação de um sistema mais autônomo para o município de criação de políticas de segurança pública?

Questão: Você acredita que as atividades realizadas garantem a solução dos problemas demandados? Se não, o que é ou pode ser feito para garantir isso? Você teria propostas para melhoria?

Questão: Como você avalia a segurança pública do município hoje?

Existe mais alguma informação relevante que você queira acrescentar?

APENDICE C – Questionário aplicado à população de Viçosa – MG.

IDENTIFICAÇÃO E CONTROLE DO QUESTIONÁRIO

Gostaria de agradecer a sua colaboração e caso você queira receber mais informações sobre esta pesquisa, favor entrar em contato conosco. Por tratar-se de pesquisa científica, informamos que os nomes não serão divulgados em nenhuma hipótese.

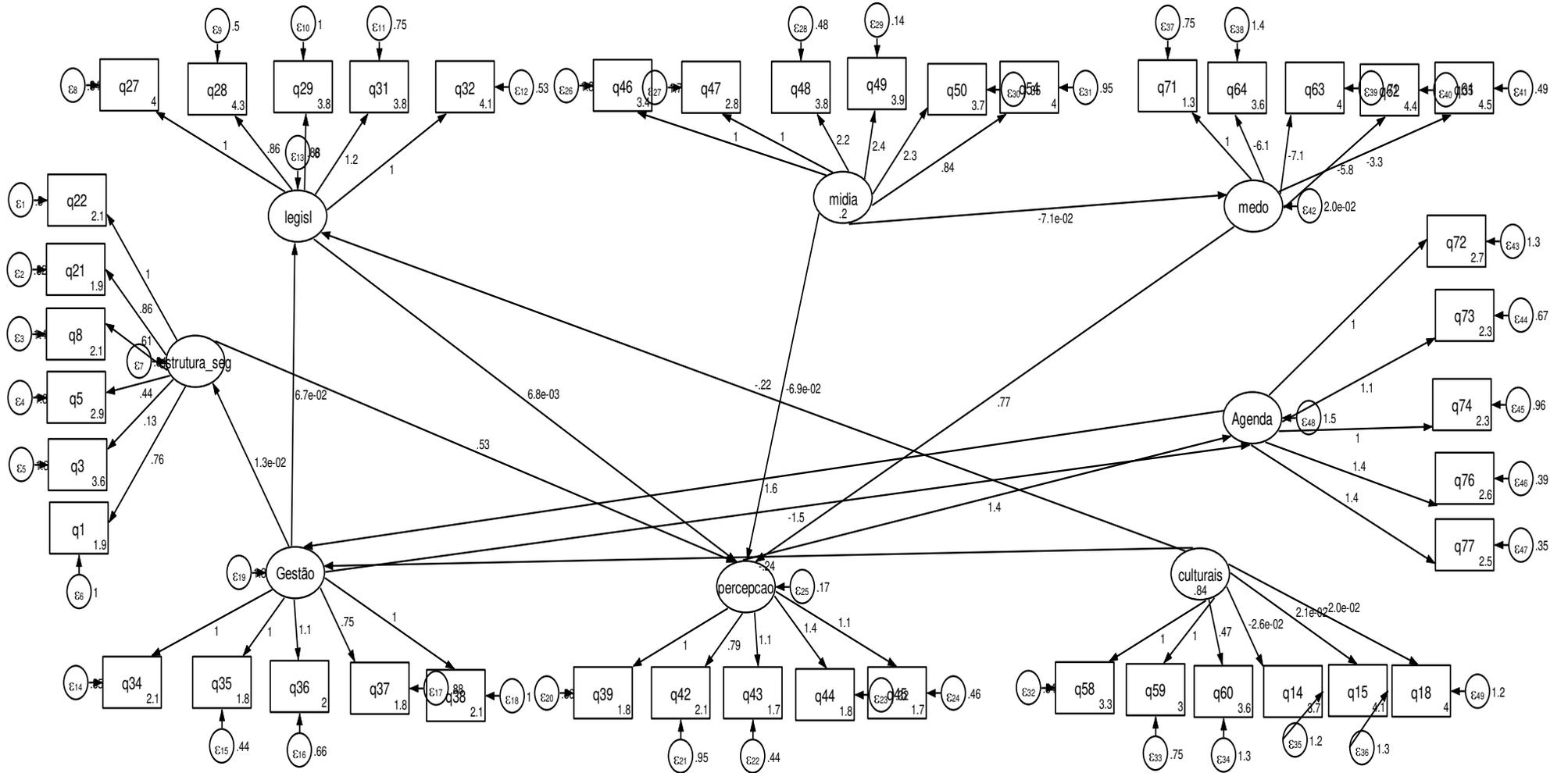
PERFIL DA POPULAÇÃO					
1. Sexo: (1) Feminino (2) Masculino (3) Outros					
2. Idade: (1) 18 a 24 anos (2) de 25 a 30 anos (3) de 31 a 36 anos (4) de 37 a 42 anos (5) de 43 a 55 anos (6) de 56 a 62 anos (7) acima de 63 anos (99) NS/NR					
3. Estado civil do entrevistado: (1) Solteiro (2) União Estável (3) Casado (4) Separado (5) Viúvo (6) Divorciado (99) NS/NR					
4. Grau de Escolaridade : (1) Ensino Primário (2) Ensino Fundamental (3) Ensino Médio (4) Ensino Superior (99) NS/NR					
5. Renda Média Mensal da Família: (1) Até 01 Salário Mínimo (2) De 01 a 02 Salários Mínimos (3) De 03 a 05 Salários Mínimos (4) Maior que 05 Salários Mínimos (99) NS/NR					
6. Bairro em que reside:					
7. Qual os três assuntos mais preocupam você hoje na cidade, em ordem de importância? <input type="checkbox"/> Corrupção <input type="checkbox"/> Educação <input type="checkbox"/> Emprego/ Trabalho/ Renda <input type="checkbox"/> Economia/ Inflação/ Juros/ Impostos <input type="checkbox"/> Saúde <input type="checkbox"/> Segurança <input type="checkbox"/> Tráfico/ Drogas <input type="checkbox"/> Outro Qual?					
8. Qual bairro você considera mais inseguro na cidade?					
9. Você já foi vítima de algum delito? Se sim, qual? Se não, pule para 12. <input type="checkbox"/> Roubos/ Furtos de rua <input type="checkbox"/> Roubo de Residência <input type="checkbox"/> Roubo de Veículos <input type="checkbox"/> Agressão Física <input type="checkbox"/> Roubo de Bicicletas <input type="checkbox"/> Briga de trânsito <input type="checkbox"/> Outros _____					
10. Se sim, foi feito registro de ocorrência destes delitos?					
11. Caso não tenha registrado, por que não o fez? <input type="checkbox"/> Considera perda de tempo <input type="checkbox"/> Teve medo de denunciar <input type="checkbox"/> Polícia não cuida deste problema <input type="checkbox"/> Não tinha prova <input type="checkbox"/> Resolveu com o agressor <input type="checkbox"/> Outro. Especifique					
12. Você já sofreu algum tipo de discriminação? Se sim, qual? <input type="checkbox"/> Racial <input type="checkbox"/> Gênero <input type="checkbox"/> Classe <input type="checkbox"/> Orientação Religiosa <input type="checkbox"/> Idade <input type="checkbox"/> Vestimenta <input type="checkbox"/> Local de moradia <input type="checkbox"/> Cabelo <input type="checkbox"/> Outros Qual?					
12. Você já foi abordado por algum policial? () Sim () Não Se sim, qual o motivo?					
13. Na sua opinião, quais são as 3 maiores causas da criminalidade? Enumere em ordem de importância. <input type="checkbox"/> Uso de drogas <input type="checkbox"/> Tráfico <input type="checkbox"/> Falta de estrutura familiar <input type="checkbox"/> Desigualdade social <input type="checkbox"/> Pobreza <input type="checkbox"/> Falta de educação <input type="checkbox"/> Falta de policiamento <input type="checkbox"/> Insuficiência da justiça/ Impunidade <input type="checkbox"/> Falta de emprego <input type="checkbox"/> Gangues <input type="checkbox"/> Alcoolismo <input type="checkbox"/> Falta de investimento em segurança <input type="checkbox"/> Outros					
14. Na sua opinião, quem são os maiores responsáveis por garantir a segurança pública? Enumere em ordem de importância. <input type="checkbox"/> Prefeito <input type="checkbox"/> Vereadores <input type="checkbox"/> Governador <input type="checkbox"/> Secretário de Segurança do Município <input type="checkbox"/> Presidente <input type="checkbox"/> Poder judiciário <input type="checkbox"/> Ministros <input type="checkbox"/> Agentes de segurança privada <input type="checkbox"/> Sociedade <input type="checkbox"/> Deputados <input type="checkbox"/> Deus <input type="checkbox"/> O tráfico <input type="checkbox"/> Polícia <input type="checkbox"/> Outros Qual?					
15. Se você fosse o prefeito da cidade, qual seria sua primeira ação para diminuir a criminalidade? <input type="checkbox"/> Mais policiais nas ruas <input type="checkbox"/> Combate ao tráfico <input type="checkbox"/> Educação <input type="checkbox"/> Oportunidades de emprego <input type="checkbox"/> Redução da desigualdade <input type="checkbox"/> Outro. Especifique.					
Percepção da População com Relação à Segurança Pública					
Escala:	Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Indiferente	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente
	1	2	3	4	5
Dimensão: Estrutura da Segurança e Operacionalização					
1. Acredito que o policiamento de minha cidade é suficiente para atender o município					
2. Acredito que o governo municipal contribua de alguma forma para a diminuição da criminalidade					
3. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é treinar e qualificar melhor os policiais					

4. Acredito que existe participação da população na formulação da política de segurança da cidade	
5. Acredito que a existência de unidade prisional no município auxilia no combate à criminalidade.	
6. Acredito que as despesas com segurança são de responsabilidade do Estado de MG	
7. Acredito que as despesas com segurança são de responsabilidade do município	
8. Acredito que os gastos com segurança pública são suficientes para o atendimento do município	
9. Considero que a causa da violência é o desemprego	
10. Considero que a causa da violência é a falta de ensino	
11. Considero que a causa da violência é a ausência do Estado	
12. Conheço algum programa do governo municipal para inclusão social	
13. Estou satisfeito com a qualidade da iluminação pública e manutenção do município	
14. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é a geração mais empregos	
15. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é o aumento de verbas para educação, a fim de que o jovem passe mais tempo na escola	
16. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é a implementação de programas de primeiro emprego para jovens	
17. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é o desenvolvimento de programas sociais para a população mais carente	
18. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é dar mais opções de lazer e atividades para crianças de 7 a 14 anos fora do horário escolar	
19. Considero que as ações destinadas a melhoria da segurança no município são satisfatórias.	
20. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é o aumento do número de policiais nas ruas	
21. Considero suficiente o número de Policiais na Cidade.	
22. Estou satisfeito com o atendimento das Polícias Civil e Militar na cidade.	
23. Considero que os chamados são atendidos com rapidez pela polícia.	
24. Considero suficiente o número de Postos Policiais na cidade.	
25. Considero suficiente o número de viaturas na cidade.	
26. Sinto confiança na Polícia.	
Dimensão: Aspectos Institucionais (Legislação)	
27. Considero que uma das causas da violência é a impunidade	
28. Considero que uma das causas da violência é o tráfico e consumo de drogas	
29. Considero que uma das causas da violência é o fácil acesso às armas	
30. Acredito que uma das causas da violência é a impunidade dos menores que cometem delitos	
31. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é o aumento do rigor da Lei	
32. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é o combate ao tráfico de drogas	
33. Acredito que a solução para a melhoria da segurança no município é o combate à corrupção	
Dimensão: Qualidade da Gestão Pública	
34. Estou satisfeito com a qualidade da educação do município	
35. Estou satisfeito com o serviço de saúde do município	
36. Estou satisfeito com o serviço de transporte do município	
37. Estou satisfeito com as opções de lazer e cultura oferecidos pelo município	
38. Estou satisfeito com o serviço de saneamento e limpeza do município	
Dimensão: Percepção da População sobre Segurança Pública	
39. Me sinto seguro em minha cidade	
40. Considero que nos últimos seis meses a violência no município aumentou	
41. Considero que nos próximos seis meses a violência no município vai aumentar	
42. Considero que nos próximos seis meses a violência no município vai diminuir	
43. De modo geral, estou satisfeito com a segurança pública do município.	
44. Me sinto satisfeito com o policiamento da cidade	
45. Me sinto satisfeito com a qualidade das políticas de segurança da cidade	

Dimensão: Mídia	
46. A divulgação de notícias policiais onde os crimes acontecem com maior frequência influencia no seu ritmo de vida diário	
47. Acompanha rotineiramente o noticiário policial de sua cidade	
48. Ver notícias de crimes em jornais impressos ou na TV aumenta meu sentimento de insegurança	
49. Ver notícias de crimes na internet aumenta meu sentimento de insegurança	
50. Ouvir notícias de crimes no rádio aumenta meu sentimento de insegurança	
51. Meu sentimento de insegurança aumenta quando vejo casos de atos violentos/ criminosos com mais repercussão na mídia	
52. Considero que ver as notícias auxiliam na tomada de decisão dos governos sobre segurança	
53. Considero positivas as informações passadas pela mídia	
54. Saber das notícias me deixa mais alerta sobre fatos e situações na cidade	
Dimensão: Aspectos Culturais, Étnicos, Históricos e Valores	
55. Acredito que a certeza de impunidade por parte do agressor aumente o número de crimes	
56. Acredito que as mulheres sofrem mais violência que homens	
57. Acredito que mulheres e homens tem as mesmas chances de serem vítimas de violência	
58. Acredito que pessoas das raças negra ou parda são mais vítimas de violência	
59. Percebo que pessoas com crenças religiosas diferentes sofrem preconceito ou violência	
60. Acredito que homossexuais são mais vítimas de violência	
Dimensão: Medo	
61. Evito sair sozinho em determinados horários por não me sentir seguro	
62. Deixo de frequentar algumas regiões da cidade por não me sentir seguro	
63. Já alterei minha rotina por não me sentir seguro na cidade	
64. Já deixei de sair de casa por medo da violência na cidade	
65. Me sinto seguro em minha residência	
66. Possuo grades em minha residência	
67. Possuo sistemas de segurança (câmera, porteiro, cerca elétrica) em minha residência	
68. Possuo seguros de casa, carro ou de vida	
69. Acredito que morar em apartamento é mais seguro do que morar em casa	
70. A escolha do local de minha residência levou em conta a segurança do local	
71. Possuo armas em casa ou no trabalho	
Dimensão: Necessidade de Agenda	
72. Acredito que exista discussão e realização de programas de segurança no município	
73. Percebo a participação dos conselhos nas discussões sobre segurança no município	
74. Percebo a participação da população nas discussões sobre segurança no município	
75. Acredito que deveria existir mais discussão no município sobre segurança	
76. Percebo a participação dos vereadores nas discussões sobre segurança	
77. Percebo a participação do prefeito nas discussões sobre segurança	

APENDICE D: Saída do Software Stata 12

Modelo de Equações Estruturais



Passo 3: Nesta etapa, a partir dos dados organizados e do modelo teórico proposto constrói-se o modelo a ser estudado com os constructos sugeridos e suas respectivas variáveis.

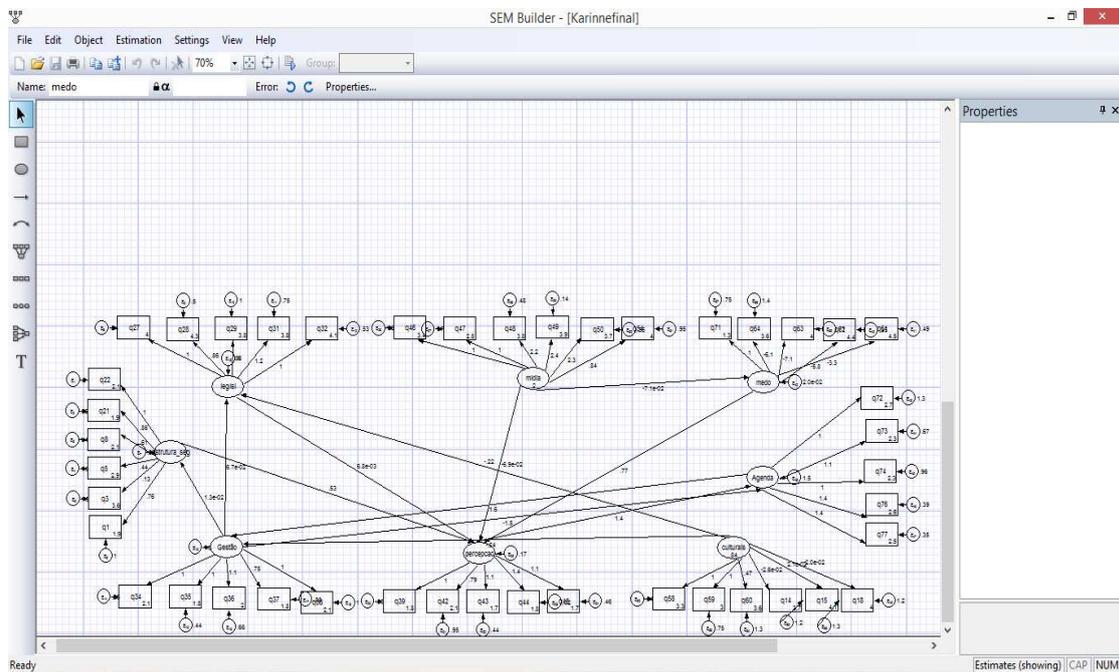


Figura 3: Construção do modelo SEM.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Passo 4: Com o modelo construído inicia-se a análise das correlações propostas no trabalho. Para isso, utilizam-se conforme a Figura 4, os comandos *Estimation > Estimate*.

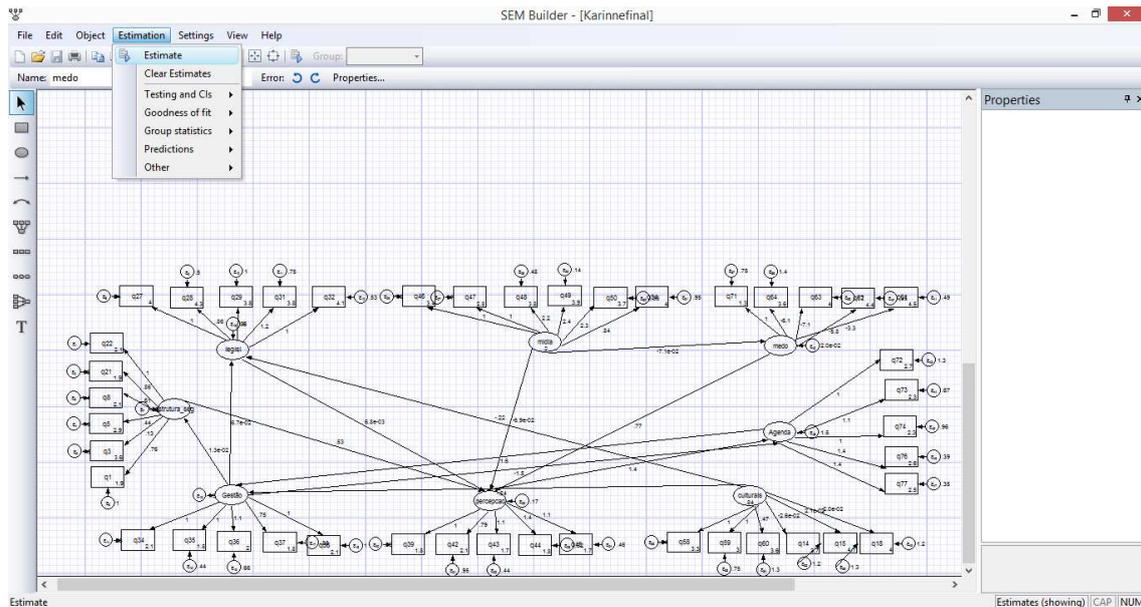


Figura 4: Passos para análise da correlação proposta no trabalho.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Passo 5: Com o comando *Estimate* aberto, como demonstrado na Figura 5, utiliza-se o comando *Reporting* para ajustar a confiabilidade do modelo proposto. Neste trabalho, utilizou-se o *Confidence Level* de 95.

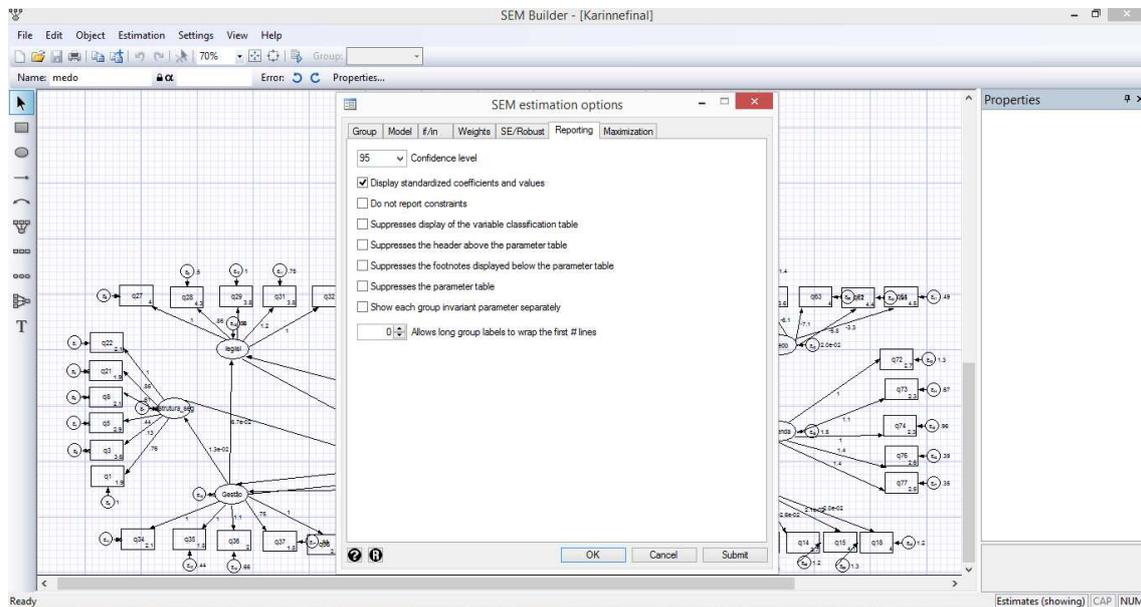


Figura 5: Ajuste de confiabilidade do modelo.
Fonte: Dados da Pesquisa.

Passo 6: Seguindo os passos anteriores, o Stata realizará os cálculos das correlações propostas no modelo e, conforme Figura 6, apresentará em forma de tabela, para análise e verificação da validade das relações propostas.

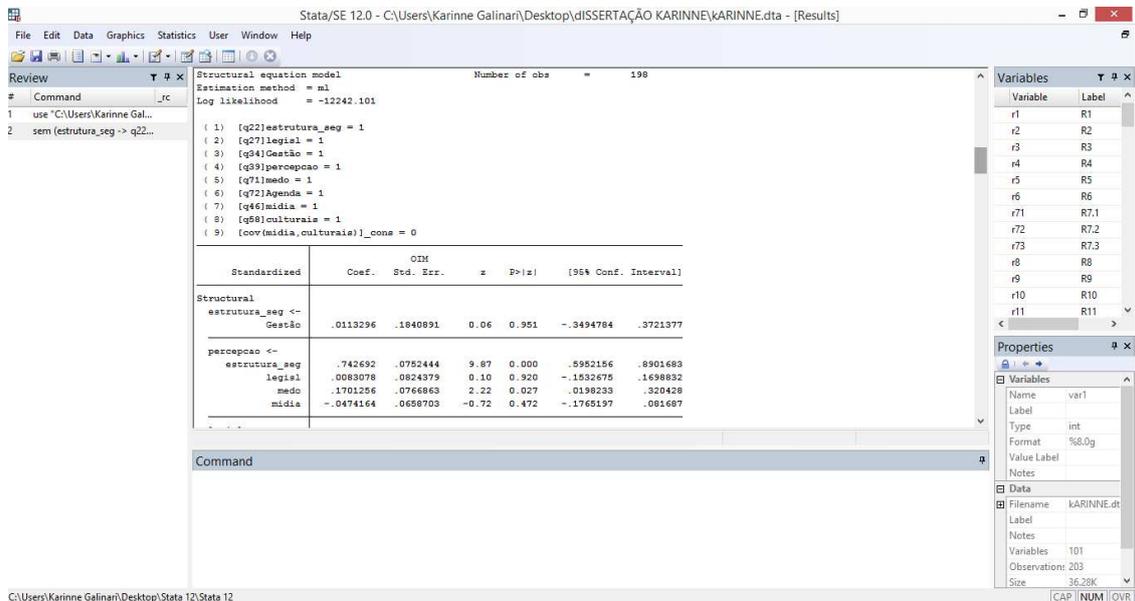


Figura 6: Cálculo das correlações propostas.
Fonte: Dados da Pesquisa.

APÊNDICE F- Passo a passo da Modelagem de Equações Estruturais



10ª CIA PM IND

SEÇÃO DE PLANEJAMENTO
E EMPREGO OPERACIONAL



OFÍCIO Nº 168/2016 - P3/10ª CIA PM IND

Viçosa, 02 de dezembro de 2016

Tabela 1 - HOMICÍDIOS OCORRIDOS EM VIÇOSA NOS ANOS DE 2009 A 2016

HOMICÍDIOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TENTADO	11	30	30	18	16	23	20	17
CONSUMADO	9	10	22	9	24	24	31	26
TOTAL	20	40	52	27	40	47	51	43

Fonte: Armazém de Dados/PMMG - Acesso em 01/12/2016. Elaborado por: 150.433-1 (Carlos Eduardo Costa da Silva)

Tabela 2 - ROUBOS OCORRIDOS EM VIÇOSA NOS ANOS DE 2009 A 2016

ROUBOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TENTADO	9	16	10	9	13	17	16	20
CONSUMADO	102	132	169	162	109	163	280	366
TOTAL	111	148	179	171	122	180	296	386

Fonte: Armazém de Dados/PMMG - Acesso em 01/12/2016. Elaborado por: 150.433-1 (Carlos Eduardo Costa da Silva)

Tabela 3 - FURTOS OCORRIDOS EM VIÇOSA NOS ANOS DE 2009 A 2016

FURTOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TENTADO	17	51	33	49	42	38	37	38
CONSUMADO	914	1229	1238	1420	1255	1312	1088	1156
TOTAL	931	1280	1271	1469	1297	1350	1125	1194

Fonte: Armazém de Dados/PMMG - Acesso em 01/12/2016. Elaborado por: 150.433-1 (Carlos Eduardo Costa da Silva)

Tabela 4 - OCORRÊNCIAS ENVOLVENDO DROGAS EM VIÇOSA NOS ANOS DE 2009 A 2016

TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TRÁFICO	39	87	101	81	105	76	94	63
USO E/OU CONSUMO	126	213	204	229	270	182	114	68
TOTAL	165	300	305	310	375	258	208	131

Fonte: Armazém de Dados/PMMG - Acesso em 01/12/2016. Elaborado por: 150.433-1 (Carlos Eduardo Costa da Silva)

Tabela 5 - APREENSÃO DE ARMAS DE FOGO EM VIÇOSA NOS ANOS DE 2009 A 2016

ARMAS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ARMAS DE FOGO	62	124	107	68	72	76	114	61
TOTAL	62	124	107	68	72	76	114	61

Fonte: Armazém de Dados/PMMG - Acesso em 01/12/2016. Elaborado por: 150.433-1 (Carlos Eduardo Costa da Silva)

Carlos Eduardo Costa da Silva
 Wallace de Jesus Domingos
 2º Ten PM - Nº 134.590-9

Tabela 6 - VÍTIMAS FATAIS NO TRÂNSITO DE VIÇOSA NOS ANOS DE 2009 A 2016

TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
VÍTIMAS FATAIS								
TOTAL	0							

Fonte: Armazém de Dados/PMMG - Acesso em 01/12/2016. Elaborado por: 150.433-1 (Carlos Eduardo Costa da Silva)

Tabela 7 - MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM VIÇOSA NOS ANOS DE 2009 A 2016 (CRIMES SELECIONADOS: ESTUPRO, ESTUPRO DE VULNERÁVEL, LESÃO CORPORAL, MAUS TRATOS E VIAS DE FATO/AGRESSÃO)

TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
MULHER VÍTIMA	99	165	178	190	211	357	345	151
TOTAL	99	165	178	190	211	357	345	151

Fonte: Armazém de Dados/PMMG - Acesso em 01/12/2016. Elaborado por: 150.433-1 (Carlos Eduardo Costa da Silva)

Tabela 8 - IDADE DAS PESSOAS PRESAS E/OU APREENDIDAS EM VIÇOSA NOS ANOS DE 2009 A 2016

TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 11 (CRIANÇA)	2	2	3	0	1	0	0	0
12 - 17 (ADOLESCENTE)	97	195	140	103	139	160	104	72
18 - 24	260	468	393	244	338	275	221	215
25 - 29	167	268	222	113	173	135	107	80
30 - 34	90	187	173	101	139	115	77	61
35 - 64	263	418	299	166	293	200	142	118
Mais de 65	18	27	25	14	12	9	7	10
TOTAL	897	1565	1255	741	1095	894	658	556

Fonte: Armazém de Dados/PMMG - Acesso em 01/12/2016. Elaborado por: 150.433-1 (Carlos Eduardo Costa da Silva)

Tabela 9 - IDADE DAS VÍTIMAS DE HOMICÍDIOS CONSUMADOS OCORRIDOS EM VIÇOSA NOS ANOS DE 2009 A 2016

TIPO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0 - 11 (CRIANÇA)	0	0	0	0	0	0	0	1
12 - 17 (ADOLESCENTE)	0	1	4	0	3	1	3	2
18 - 24	4	6	10	2	8	6	13	15
25 - 29	2	2	2	2	3	8	7	4
30 - 34	1	2	4	0	5	4	2	4
35 - 64	2	3	4	5	6	5	7	5
Mais de 65	1	0	1	0	0	0	1	0
TOTAL	10	14	25	9	25	24	33	31

Fonte: Armazém de Dados/PMMG - Acesso em 01/12/2016. Elaborado por: 150.433-1 (Carlos Eduardo Costa da Silva)

Wallace de Jesus Domingos
 Wallace de Jesus Domingos
 2º Ten PM - Nº 134.590-9