

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais
no campo de controle do crime: o caso de Canoas – RS

Rodrigo Sabedot Soares

Porto Alegre

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais
no campo de controle do crime: o caso de Canoas - RS

Rodrigo Sabedot Soares

Monografia apresentada como requisito
parcial para obtenção do grau de
bacharel em Ciências Sociais
Orientadora: Prof^a Dra. Lígia Mori Madeira

Porto Alegre
2011

RODRIGO SABEDOT SOARES

Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais
no campo de controle do crime: o caso de Canoas - RS

Monografia apresentada como requisito
parcial para obtenção do grau de
bacharel em Ciências Sociais

Porto Alegre, julho de 2011.

PROF^a. DRA. LÍGIA MORI MADEIRA

PROF^a. DRA. LETÍCIA MARIA SCHABBACH

PROF. DR. JOSÉ VICENTE TAVARES DOS SANTOS

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram com este trabalho ou que simplesmente foram pessoas importantes para mim durante os quatro anos e meio da graduação.

Agradeço a minha mãe, meu pai, meu irmão e meu padrasto.

Agradeço à amada e companheira Luana e a sua - e também minha - família.

Agradeço aos meus familiares, amigos e colegas.

Agradeço aqueles professores do curso de Ciências Sociais que se empenharam/empenham para fornecer uma sólida base para seus alunos.

Agradeço à UFRGS por bancar meus estudos.

Agradeço a minha orientadora, prof^a Lígia Mori Madeira.

Agradeço a todos os amigos e colegas de trabalho do Observatório de Segurança Pública de Canoas.

Todas essas pessoas foram muito importantes.

RESUMO

A importância do tema da segurança pública aumentou consideravelmente nas últimas décadas e de forma mais intensiva nos últimos anos. Ele está nas conversas cotidianas das pessoas em geral e nas agendas de discussão dos governos e Estados. Da mesma forma, na academia brasileira tem-se ampliado o debate sobre as questões vinculadas ao tema da violência, especialmente urbana, e as possibilidades e limites do poder público no enfrentamento deste problema. Uma das mais recentes iniciativas de política pública na área da segurança são os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M), que compõe uma política federal, a saber, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). No plano prático eles são um instrumento da municipalização (descentralização) da segurança pública no Brasil, responsáveis pela gerência local das políticas públicas de segurança. Esta pesquisa procura analisar a constituição do GGI-M no município de Canoas - RS entre abril de 2009 e abril de 2011. Para isso fará uso do conceito de campo em Pierre Bourdieu, procurando entender o gabinete como um espaço no *subcampo das políticas públicas de segurança*. Os resultados apontaram que o gabinete consolidou-se em Canoas pois constituiu-se como espaço reconhecido (legitimado) pelos seus integrantes ao mesmo tempo que legitimava a atuação destes. As instituições mais antigas no subcampo conseguem mobilizar seu capital específico e o resignificar no novo contexto, mantendo sua autoridade legítima. Ainda assim, novas inserções parecem possíveis através do GGI-M, mas o caráter embrionário deste torna difícil dizer se isso se concretizará.

Palavras-chave: segurança pública, municipalização da segurança, políticas públicas de segurança.

ABSTRACT

The importance of public safety has been highly increased in these last decades. It is present in the people daily conversation and generally in government agenda discussion. Likewise, Brazilian academy has enlarged the discuss about the violence subject, especially urban, possibilities and limits of government facing this issue. One of the most recent attitude in the area of public safety policies is the *Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M)*, which compose Federal officers, the National Public Security Program with Citizenship (*Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI*). They are one instrument of *municipalização* (decentralization) of public security in Brazil, it is responsible for the local administration of public safety policies. This research seeks to analyze the constitution of GGI-M in Canoas - RS/Brazil between april 2009 and april 2011. Using Pierre Bourdieu, it seeks understand the GGI-M as a space in the field of public safety policies. The results point that the GGI-M be consolidated in Canoas which constitute as recognized field for their members meanwhile legitimized the action of theirselves. The oldest institutions in the field can mobilize their specific capital and reframing in the new context, maintaining its legitimate authority. Nevertheless, new insertions appear possible through the GGI-M, but it's embrionaire character turns into a hard predictable end.

Keywords: public safety, *municipalização* of safety, public safety policies.

Lista de Ilustrações

- Figura 1.** Diagrama conceitual do GGI-M. 25
- Figura 2.** Contexto institucional do GGI-M de Canoas. 27
- Figura 3.** Recorte analítico: o GGI-M no subcampo das políticas públicas de segurança. 37

Lista de Tabelas

Tabela 1. Welfare State x Estado penal e as visões sobre o crime.	34
Tabela 2. Participação das instituições nas reuniões Ordinárias do GGI-M (%) e participação nos GTs.	48
Tabela 3. Presenças nas Reuniões Ordinárias GGI-M, 1º semestre.	55
Tabela 4. Presenças nas Reuniões Ordinárias GGI-M, 2º semestre.	59
Tabela 5. Presenças nas Reuniões Ordinárias GGI-M, 3º semestre.	62
Tabela 6. Presenças nas Reuniões Ordinárias GGI-M, 4º semestre.	66

Lista de Abreviaturas

BM - Brigada Militar

CIPAVE - Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Prevenção Escolar

CONSEPRO - Conselho Comunitário Pró-Segurança

IGP - Instituto Geral de Perícias

OAB - Organização dos Advogados do Brasil

PC - Polícia Civil

PF - Polícia Federal

PGM - Procuradoria Geral do Município

PRF - Polícia Rodoviária Federal

PROCON - Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor

PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

SECOPA - Secretária Extraordinária da Copa

SMC - Secretaria Municipal da Cultura

SMDE - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico

SMDS - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social

SMDUH - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano e Habitação

SME - Secretaria Municipal de Educação

SMF - Secretaria Municipal da Fazenda

SMMA - Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SMO - Secretaria Municipal de Obras

SMS - Secretaria Municipal da Saúde

SMSU - Secretaria Municipal de Serviços Urbanos

SMRI - Secretaria Municipal de Relações Institucionais

SMTM - Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade

SUSEPE - Superintendência dos Serviços Penitenciários

Sumário

INTRODUÇÃO	11
1. VIOLÊNCIA URBANA E A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	16
1.1. As causas do aumento da violência urbana	16
1.2. A municipalização da segurança pública	20
1.3. Os Gabinetes de Gestão Integrada	23
1.4. O Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Canoas - RS	25
2. CAMPO DE CONTROLE DO CRIME	29
2.1. O conceito de campo em Bourdieu	29
2.2. O campo de controle do crime em David Garland	33
2.3. A instrumentalização do conceito de campo nesta pesquisa	36
2.4. Características atuais do subcampo das políticas públicas de segurança no Brasil	39
3. A CONSTITUIÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL DE CANOAS NO SUBCAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA	42
3.1. A constituição do GGI-M na fala do secretário de segurança pública e cidadania de Canoas	43
3.2. Análise documental da composição do GGI-M	47
3.3. Análise documental com recorte temporal do processo de formação do GGI-M	54
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	74

Introdução

A importância do tema da segurança pública aumentou consideravelmente nas últimas décadas e de forma mais intensiva nos últimos anos. Ele está nas conversas cotidianas das pessoas em geral e nas agendas de discussão dos governos e Estados. Da mesma forma, na academia brasileira tem-se ampliado o debate sobre as questões vinculadas ao tema da violência, especialmente urbana, e as possibilidades e limites do poder público no enfrentamento deste problema.

Se é fato que a partir de meados dos anos 80 temos assistido ao aumento da criminalidade violenta nas grandes cidades, também é verdade que a sensação de insegurança tem crescido, talvez de forma desproporcional. Um dos motivos apontados para este sentimento de insegurança é a ineficiência do sistema de justiça criminal. Outro parece ser a agressiva exploração midiática e os usos político-eleitoreiros da temática da violência.

A complexidade destas questões têm exigido o diálogo entre diferentes enfoques teóricos e diversas realidades empíricas. No plano das políticas públicas uma dessas recentes realidades são os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais. Segundo o idealizador dos GGI, Luiz Eduardo Soares (2009), este serve como fórum deliberativo e executivo, além de espaço de diálogo, produção de consensos, identificação de prioridades comuns, formulação de pautas que possam ser compartilhadas e celebração de acordos em torno de medidas e/ou ações conjuntas ou complementares voltadas para a segurança pública.

Os GGI-M são parte de uma política federal, a saber, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), e responsáveis pela gerência local das políticas públicas de segurança.

O que despertou o interesse para esta pesquisa é o fato da esfera municipal possuir agora uma atribuição que não antes lhe cabia, pois até então a segurança pública era atribuição exclusiva dos estados e das forças policiais¹. Nesta nova aplicação de competências da segurança pública o município passa a ser o foco pois se entende que as especificidades locais devem ser levadas em conta no enfrentamento à criminalidade. Os GGI-M surgem neste contexto como espaços

¹ Conforme atribuições constitucionais. Ver debate da seção 1.2, pg. 20.

inéditos, que tem como premissa a interação de diversas autoridades de diferentes competências, estimulando o diálogo.

A escolha do município de Canoas - RS deve a vários aspectos. Primeiro porque ele têm se destacado como um exemplo de implementação bem sucedida (no sentido de estar funcionando concretamente) do gabinete à nível municipal. Segundo porque pesou o fato do exemplo canoense porque este encontra-se em um estágio relativamente consolidado de funcionamento do gabinete, com rotinas estabelecidas e atribuições determinadas. O terceiro motivo consiste na inserção do pesquisador, que trabalha no Observatório de Segurança Pública de Canoas, sediado na SMSPC, há cerca de oito meses, o que proporcionou contato cotidiano com a política de segurança do município e com o próprio GGI-M, além do acesso rápido e irrestrito aos documentos administrativos, que serão a base documental para a avaliação empírica.

Pretendendo elaborar um entendimento sobre este processo de constituição do gabinete tem-se como ponto de partida o uso do conceito de campo, tal como foi concebido pelo sociólogo Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1983, 2006, 2008). Assim, o envolvimento das instituições que compõe o GGI-M será visto como disputas de posições que determinam a constituição do gabinete ao mesmo tempo que são também estas posições determinadas pelo próprio processo que o constitui.

Para compreender a particularidade do caso do GGI-M, considerar-se-á as políticas públicas de segurança como um campo específico, que chamaremos de *subcampo das políticas públicas de segurança*. Neste subcampo despontam dois bens simbólicos fundamentais: a “repressão qualificada” e a “prevenção”.

Deste modo, surge o problema de pesquisa:

Como se constitui o Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Canoas no subcampo das políticas públicas de segurança? Quais são os agentes (instituições, entidades e órgãos) que o constituem e qual o grau de participação/inserção deles? Quais são os temas mais importantes e recorrentes nas pautas das reuniões do gabinete?

Objetivo Geral

Compreender a constituição do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Canoas - RS enquanto espaço do subcampo das políticas públicas de segurança.

Objetivos Específicos

- Compreender como os diferentes agentes sociais (instituições, entidades e órgãos) se inseriram no GGI-M e - depois de inseridos - como passaram a atuar;
- Entender como o GGI-M se tornou um espaço legítimo e central na gerência da política municipal de segurança.

Hipótese

A hipótese desta pesquisa é que as ações dos agentes no interior do subcampo são possíveis porque conseguem acumular e mobilizar uma certa quantidade de capital específico a este campo que, por sua vez, gera autoridade e legitimidade para a atuação.

A obtenção de capital específico, no novo paradigma de segurança cidadã, deverá se dar em torno dos dois bens simbólicos basilares do subcampo, a saber, a “prevenção” e a “repressão qualificada”. Assim será possível compreender as disputas por posições inerentes ao GGI-M - enquanto espaço do subcampo das políticas públicas de segurança - através da relação dos agentes com os bens simbólicos.

Procedimentos Metodológicos

De modo a responder adequadamente a problemática da pesquisa, o entendimento sobre os dados foi construído com a técnica de análise temática, um tipo de específico de análise de conteúdo. Nele o pesquisador procura compreender as informações dos documentos a partir de categorias temáticas, no nosso caso pré-definidas, e posteriormente efetua a quantificação das mesmas com relação às suas recorrências. Os temas das categorias tem íntima ligação com a teoria utilizada.

“A noção de tema está ligada a mensagens que se referem a determinado assunto. O tema é a unidade de significação que se depreende de um texto analisado de acordo com critérios relativos à teoria que serve de guia de leitura” (MINAYO, 1994; apud CORTES, 1995).

Foram objetos empíricos de estudo as reuniões ordinárias do GGI-M além de uma entrevista com o atual secretário de segurança pública e cidadania de Canoas. Para caracterizar as reuniões foram analisadas três fontes de dados secundárias:

- 1) As listas de presença;
- 2) Fios-lógicos (pautas);

3) Planos de ação (projetos de execução de ações).

Ao todos foram analisados 116 documentos, no período entre abril de 2009 e abril de 2011, que correspondem à 39 reuniões ordinárias do GGI-M. Na sistematização dos dados referentes às listas de presença foi utilizado o software *Statistical Package for the Social Sciences - SPSS* (17ª versão).

Sobre a entrevista, como fonte de dado primária, a realização foi em fevereiro de 2011 com o atual secretário de segurança pública e cidadania de Canoas. Ela integrou o Projeto de Pesquisa “A implementação do PRONASCI na Região Metropolitana de Porto Alegre: um estudo sobre o processo e a efetividade da federalização das políticas públicas de segurança pública”, sob coordenação da Profª Lígia Mori Madeira e também este presente Trabalho de Conclusão de Curso.

No caso dos planos de ação, dos fios-lógicos e da entrevista, a análise por temas foi utilizada pois caracteriza uma liberdade de sistematização maior ao pesquisador, se comparada a uma quantificação de termos, citações ou determinadas palavras, por exemplo. Entretanto esta abertura também propicia uma margem maior para a ação da subjetividade no processo de análise dos dados. Para compensar isto utilizou-se as listas de presença, cuja quantificação foi realizada de forma puramente estatística.

Na análise temática, as duas categorias tema essenciais utilizadas foram a “prevenção” e a “repressão qualificada”, justamente consideradas e fundamentadas como os dois bem simbólicos basilares do subcampo das políticas públicas de segurança. Desta forma, ao longo do terceiro capítulo, que corresponde à parte empírica do trabalho, buscou-se analisar os resultados através de sua aproximação com uma das duas categorias temáticas.

Com relação aos resultados, o que se buscou foi essencialmente dois tipos de informações empíricas e o cruzamento entre elas. O primeiro é a presença de certos assuntos nas reuniões ordinárias e o segundo são as participações das instituições, a análise, portanto, consiste na relação das instituições com os assuntos pautados e priorizados no âmbito do GGI-M.

A pesquisa documental aqui se caracterizará por tratar os documentos (listas de presença, fios-lógicos, planos de ação e entrevista) como fonte de informação, expressando uma dada realidade que, por meio de análise, pode ser reconstruída

pelo pesquisador. Para tanto é necessário considerar os objetivos e motivações no momento da produção do documento (ALVES *et al*, 2008).

Em nosso caso a motivação da produção destes documentos pela SMSPC é a própria condução do GGI-M enquanto política, o que faz com que eles sejam fonte válida para a análise.

Com relação à exposição, os dados foram apresentados em três seções no terceiro capítulo. Na primeira a entrevista com o secretário de segurança pública e cidadania visa introduzir o assunto da constituição do GGI-M através da fala do gesto. Na segunda utilizou-se o percentual total de participações de cada instituição nos dois primeiros anos do gabinete e a composição dos Grupos de Trabalho². Na terceira parte foi feita uma análise temporal, nela os dois anos foram divididos em quatro semestres, para cada semestre verificou-se o percentual de participação de cada instituição nas reuniões ordinárias e os conteúdos de todas as reuniões ordinárias do mesmo período.

As inferências feitas nesta pesquisa, com base nos dados utilizados, precisam ser complementadas por outras investigações com olhares metodológicos diferentes. O que se buscou realizar aqui foi mapear a constituição do GGI-M em Canoas, com o sabido prejuízo de desconsiderar a enorme complexidade das relações interinstitucionais.

Por fim, convém destacar que as inferências sobre as instituições restringem-se a sua participação no âmbito do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, em outras palavras, não se faz qualquer consideração sobre a atuação destas instituições fora do alcance do gabinete, mesmo que seja na área da segurança pública.

² Cujas fontes de informação são o Plano de Ação da 30ª reunião.

1. Violência urbana e a municipalização da segurança pública

1.1. As causas do aumento da violência urbana

Antes de abordar as políticas públicas de segurança em que se encontram os Gabinetes de Gestão Integrada é necessária uma breve discussão sobre seu contexto político e socioeconômico. A literatura sobre o assunto aponta como marco do aumento da preocupação com a segurança pública no Brasil - tanto da sociedade em geral quanto dos governos - os início dos anos 80, devido ao crescimento da violência urbana que aí se iniciou, principalmente aquela violência ligada à criminalidade violenta³. O aumento destes crimes aliado a crescente sensação de insegurança social trouxe profundas transformações para a sociedade brasileira, em essência falamos daquela população residente em grandes centros urbanos:

“Desde a década de 80, a violência urbana transformou radicalmente as relações sociais, a arquitetura das grandes cidades, o comportamento e os hábitos de seus moradores, assim como as suas representações sociais” (NASCIMENTO, 2002).

Há explicações para o aumento da criminalidade violenta nas grandes cidades. Aqui abordarei cinco temas que surgiram na revisão bibliográfica sobre o assunto, que parecem estar intimamente conectados. Para cada um deles existe um complexa discussão, cuja extensão ultrapassa os limites do presente texto.

Um primeiro elemento é a urbanização, a veloz passagem da sociedade brasileira rural para sociedade urbana, ocorrida entre os anos de 1950 e 1970. Neste processo a constituição de muitos espaços em grandes cidades deu-se pela ocupação inadequada de áreas, sem planejamento, sem condições salubres de habitação e ainda sem amparo do poder público (ADORNO, 2002). Em termos sociológicos, aponta-se para a queda do controle social informal em tais contextos, àquele controle mais relacionado à moralidade e a capacidade de instituições, como a família, de regerem as atitudes do indivíduo.

Para entender esse fenômeno é fértil pensar a relação entre o processo desordenado de urbanização e a emergência da sociedade de consumo - como outro tema - na qual as identidades são mais moldadas pela aquisição material. A

³ Segundo Schabbach (2007), “No Brasil cada pesquisador escolhe certas modalidades de crimes como violentos”. Nos Estados Unidos existe uma maior padronização: “O Relatório Anual Uniform Crime Report (UCR) define como crimes violentos o homicídio, o roubo, o estupro e a lesão corporal grave”.

inclusão social, nesta sociedade, acontece no ato do consumo e no fato de consumir. Nesta linha de raciocínio um indivíduo sem acesso ao consumo é um indivíduo excluído, e não é qualquer consumo, é um consumo cada vez mais globalizado, uniformizado e moldado pela propaganda. É neste cenário que um terceiro tema ganha força explicativa: o crime-negócio.

Segundo a lógica argumentativa, em um ambiente de exclusão a estruturação de oportunidades ilegais que gerem rendimentos e crescimento “profissional” pode se transformar em uma alternativa interessante para àqueles excluídos do mundo do trabalho formal⁴. A estruturação do crime violento parece ser uma concreta realidade que oferece uma “ocupação” há muitos jovens no Brasil, oferece também um bom rendimento e uma capacidade de inclusão na sociedade do consumo, este crime se baseia no que Zaluar chama de nova violência, nascida no contexto da redemocratização e que afeta principalmente os jovens:

“[...] a violência entre desconhecidos, não são crimes entre pessoas de sangue. Essa violência coincidiu com a abertura do regime, entrada de drogas e armas de fogo no Brasil, fenômenos que aumentaram simultaneamente no final da década de 70. A violência do tráfico e do crime organizado atinge particularmente jovens de 15 a 29 anos de idade, vítimas ou autores de crimes contra desconhecidos.” (ZALUAR, 2007)

Segundo a autora, a explicação para o fenômeno é multidimensional, na qual aspectos locais interagem com mecanismos transnacionais:

“Abordo a importância e o limite das explicações macrossociais sobre a criminalidade violenta, como a pobreza e a exclusão social, quando vista nas suas interações com os mecanismos transnacionais do crime organizado em torno do tráfico de drogas e de armas de fogo que desenvolveu uma interação perversa com a pobreza e a juventude vulnerável de muitos países.” (ZALUAR, 2007)

Assim, o mercado mundial das drogas, que gera interações entre a economia formal e informal, também forma redes complexas que envolvem muitos atores e setores da economia, lavagem de dinheiro e corrupção governamental, estruturando uma rede do crime. Quando a economia oferece poucas oportunidades, a atração do crime-negócio pode ser maior. A organização internacional do crime e do tráfico contribui para a criminalidade violenta:

“Os que ocupam posições estratégicas nas grandes redes de conexões transnacionais podem ter rápidos ganhos em razão de uma

⁴ Esta idéia parece refletir teorias “clássicas” da explicação etiológica do crime. Como por exemplo a “A estruturação das oportunidades ilegítimas” de Cloward e Ohlin e a perspectiva do “Estresse Econômico” de Robert K. Merton.

combinação de poucos limites institucionais, violência e corrupção. Mundialmente, eles fomentam práticas subterrâneas e violentas de resolução dos conflitos: as ameaças, a intimidação, a chantagem, a extorsão, as agressões, os assassinatos e, em alguns países, até mesmo o terrorismo.” (ZALUAR, 2007)

Segundo a autora, há pouco tempo se deu atenção no Brasil às dinâmicas políticas e econômicas conectadas à economia da droga. Até então, a intervenção baseou-se na “repressão violenta das favelas e dos bairros pobres das regiões metropolitanas e capitais” (ZALUAR, 2007). Neste sentido, a consolidação do comércio de drogas solidifica-se como constituinte da economia, movimentadora e integradora de redes e rentável a uma gama de atores, de diversas hierarquias e instituições.

Um quarto tema bastante presente na literatura é a crise do sistema de justiça criminal:

“Não são poucos os estudos que reconhecem a incapacidade do sistema de justiça criminal – agências policiais, ministério público, tribunais de justiça e sistema penitenciário – em conter o crime e a violência nos marcos do estado democrático de direito. O crime cresceu e mudou de qualidade; porém, o sistema de justiça permaneceu operando como o fazia há três ou quatro décadas. Em outras palavras, aumentou sobremodo o fosso entre a evolução da criminalidade e da violência e a capacidade do estado de impor lei e ordem.” (ADORNO, 2002)

O crescimento da criminalidade não encontrou barreiras efetivas no sistema de justiça criminal, que continuou a punir os desvios de parcelas da população pobre, através da violência policial e das políticas de encarceramento em massa. O resultado foi que a criminalidade violenta, como uma gama de fenômenos complexos, cresceu integrando-se a sociedade e vitimando grupos específicos da população:

“Confrontadas com os indicadores de criminalidade violenta em outros países, as estatísticas de homicídios no Brasil apontam para níveis alarmantes, atingindo especialmente a população masculina jovem, entre 15 e 24 anos, moradora das periferias dos grandes centros urbanos. O mesmo se pode dizer em relação ao delitos contra o patrimônio, geralmente cometidos mediante ameaça contra a pessoa, e da violência no ambiente doméstico, vitimizando mulheres e crianças de forma costumeira.” (AZEVEDO 2006).

Por óbvio que a ineficiente atuação do sistema redundou em seu descrédito e na busca de alternativas para a segurança. Em áreas de classe média e de classe alta a segurança privada vêm crescendo, em áreas mais pobres o crime organizado pode fazer este papel. Neste cenário não só o funcionamento do sistema de justiça

entra em descrédito, mas a própria atuação e a legitimidade do Estado e de seus entes:

“Os sintomas mais visíveis desse cenário são as dificuldades e os desafios enfrentados pelo poder público em suas tarefas constitucionais de deter o monopólio estatal da violência, sintomas representados pela sucessão de motins e rebeliões nas prisões, pela ousadia no resgate de presos, pela existência de áreas das grandes cidades onde prevalecem as regras ditadas, por exemplo, pelo tráfico de drogas em detrimento da aplicação das leis.” (ADORNO. 2002)

Cabe ainda destacar, como último tema, que no contexto pós redemocratização “a economia brasileira tornou-se diversificada e moderna sem que a democratização de suas instituições políticas e jurídicas acompanhasse essa modernização” (ZALUAR, 2007). Com essa frase a antropóloga nos coloca diante da influência da cultura nas instituições políticas e jurídicas, ela irá argumentar que as práticas de negociação do brasileiro, as formas de resolução de conflitos por vias fora da lei, através da corrupção e do clientelismo, são culturalmente enraizadas e que a violência no Brasil tem origens profundas na formação do Estado-Nação.

Por fim cita-se outra linha possível de interpretação, aquela calcada na criminalidade como um fenômeno racional, de escolha do indivíduo⁵. Nesta visão, em uma sociedade onde cada vez a desigualdade está mais explícita (NASCIMENTO, 2002), o ator racional pode equacionar um roubo ou furto como alternativa interessante a um emprego formal muito mal remunerado ou ao desemprego. Uma interrogação pode surgir para o jovem de 15 à 24 anos, que nasceu em um espaço de muita pobreza, sob precárias condições de habitação e em um conturbado ambiente familiar; excluído do mundo do consumo e que percebe que a “justiça” do estado não é capaz de punir o “desvio”; isso tudo pode colocar uma interrogação se o crime-negócio, a carreira do crime acaba não “valendo a pena”, mesmo que esta leve a uma morte precoce.

Estes jovens são a base da pirâmide, que carregam o estigma do “bandido” ou do “criminoso”, todos os dias massivamente reafirmado nos programas policiais na televisão. Além desses agentes, muitos políticos, policiais, empresários, magistrados, funcionários públicos e agentes de todos espaços beneficiam-se financeiramente da rede do crime, um negócio que, como qualquer outro na economia capitalista transnacional, ultrapassa fronteiras nacionais.

⁵ Perspectiva do ator racional, onde o indivíduo age baseado em um cálculo de custo/benefício.

1.2. A municipalização da segurança pública

A municipalização da segurança pública - como movimento de descentralização das políticas públicas de segurança (parte de um processo de descentralização político-administrativa no país, no contexto da redemocratização) que corresponde ao alargamento conceitual e institucional da questão da segurança (KUHN, 2005) - pode ser explicada a partir de três grandes aspectos:

1) Aspectos jurídicos e constitucionais.

Na esfera jurídica, “parte-se do reconhecimento dos limites do paradigma reativo, característico da modernidade em matéria penal, pautado pela lógica formal e dogmática da normatividade estatal”. A crise deste paradigma leva ao aumento das penas e do punitivismo, mas também cria espaço para experiências de gestão com engajamento da sociedade civil e participação comunitária (AZEVEDO, 2006).

Até a Constituição de 1988, a segurança pública era atribuição exclusiva dos estados e suas polícias, responsáveis, essencialmente, pela repressão. O texto da Carta Magna, art. 144, abre brecha para a atuação municipal na gestão da segurança pública:

“Observe-se que, a despeito de a Constituição Federal prever, em seu art.144, incisos I a V, que a segurança pública deve ser garantida pelas polícias, e, dessa forma, conferir aos municípios responsabilidade, em tese, secundária, adstrita ao papel desempenhado pelas guardas municipais na proteção dos bens, serviços e instalações públicas municipais, consoante disposto no art. 144, § 8º, em nenhum momento, desautorizou a atuação municipal no campo da gestão de políticas públicas de segurança, de forma acessória e complementar às competências dos Estados e da União” (PAZINATO DA CUNHA, 2009).

2) Visibilidade da temática e seus usos políticos.

Além do crescimento real da criminalidade também aumentou, de forma desproporcional, a percepção sobre este fenômeno, estimulada pela agressiva exposição midiática. Neste contexto se destaca o uso da temática da violência e da segurança de forma eleitoral e institucional por todos os níveis de governo (KUHN; ZANETIC, 2005).

3) Valorização da dimensão local e possibilidade de agência para novos atores.

A partir dos anos 80 e 90 teremos a emergência de três questões que serão fundamentais para a inserção dos municípios na área da segurança pública:

- Entrada em cena da “comunidade”: “nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinquente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário” (Exposição de motivos, Lei de Execuções Penais, n. 24 de 1984). Assim, a prevenção na atuação junto à comunidade passam a fazer parte do planejamento de políticas públicas governamentais;

- Processos de descentralização: condizem com reconhecimento de que o crime e a violência precisam ser tratados de forma específica, é necessário considerar as particularidades locais e, por isso, os municípios precisam atuar de forma mais efetiva no planejamento;

- Emergência do terceiro setor: o fortalecimento de entidades sem fins lucrativos que passam a protagonizar ações voltadas a determinadas populações (no nosso caso, as ONGs que atuam em comunidades, na prevenção à violência, etc).

Assim, a conjugação da atuação comunitária, em um processo de descentralização das políticas públicas, com a mediação de entidades da sociedade civil propiciou o cenário para a legitimação da cidadania enquanto elemento constituidor dessas novas políticas. A relação inclusão-cidadania passa a ser o carro chefe do poder público no chamamento das comunidades, especialmente àquelas que conjugam pobreza e criminalidade violenta, à participação nas políticas públicas.

Estas mudanças estão ancoradas pelo paradigma da segurança cidadã, que também fundamente o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania, do qual o GGI-M faz parte. O paradigma defende “um modelo de controle social que incorpore a participação social de modo a revitalizar os espaços urbanos, cênicos e periféricos, garantindo uma vida cotidiana saudável” (TAVARES DOS SANTOS, 2004). Ele se insere no contexto global de lutas pelos direitos humanos e pela participação democrática. Desta forma um controle social almejavél seria aquele com uma maior intergerencialidade social dada na participação tanto de instituições informais, como a família, associações comunitárias e escolas como pelas responsáveis pelo controle social formal, ou seja, aquelas ligadas ao sistema de justiça criminal.

“Em outras palavras, a emergência de uma noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção social de controle social democrático, mediante o qual tanto as instituições de socialização – a família, a escola, as associações locais, os meios de

comunicação – quanto as organizações do controle social formal – as polícias, o sistema judiciário, as instituições prisionais – reconstruam o objetivo de uma governamentalidade preocupada com as práticas de si, emancipatórias, dos conjuntos de cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas, em suas trajetórias sociais e em seus sonhos de sociedade. Tais possibilidades estão presentes nas lutas sociais mundiais pela construção de uma sociedade democrática, com novas modalidades de controle social orientadas pelo respeito à dignidade humana.” (TAVARES DOS SANTOS, 2004)

É neste contexto que as políticas de segurança pública se encontram, em uma fase de descentralização e maior gerência municipal, uma fase da “Nova Prevenção” (DIAS NETO, 2005 *apud* FAGUNDES, 2007). Nesta a antiga visão de segurança não é suprimida, mas alargada. Isto é viável pois ganha espaço uma *compreensão interdisciplinar da segurança*, que chama a atenção para outras questões - que não somente a punição ao infrator - como as condições de marginalidade de parcelas da população, a cultura do medo, a precariedade dos serviços públicos, etc. Esta visão se relaciona com a *intergerencialidade das políticas públicas de segurança*, ou seja, “a redistribuição de competências das instituições envolvidas no enfrentamento à violências e a criminalidade”, destacando-se, assim, atores que atuam no reconhecimento das necessidades locais bem como aqueles que trabalham para um plano de intervenção com participação da sociedade, através de diagnóstico prévio. Isto tudo com a *participação da sociedade civil e a valorização do local* (DIAS NETO, 2005 *apud* FAGUNDES, 2007).

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania representa, no plano prático, a efetiva indução do Governo Federal à municipalização da segurança pública. Em âmbito federal algumas políticas antecederam o PRONASCI, a começar pela criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1997, ligada ao Ministério da Justiça, que não tem funções operacionais mas também é responsável pela qualificação, padronização e integração das ações de instituições dos três níveis federativos, respeitando as autonomias destas. Em 2002 criou-se o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), já enfocando a lógica da prevenção e da participação multidisciplinar e interinstitucional, como a reforma das policiais e da guarda municipal e o envolvimento de entidades da sociedade, também fomenta-se aí a importância do diagnóstico das dinâmicas da criminalidade e dos fatores de risco geral e local como relevante para a racionalização das ações. Como forma integradora a SENASP implanta em 2003 o Sistema Único de

Segurança Pública (SUSP), criado para integrar na prática os órgãos de segurança e planejar, implementar, avaliar e monitorar as ações defendidas pelo PNSP. No plano do financiamento, em 2001 foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, que visa apoiar os projetos de segurança pública e de prevenção à violência de responsabilidade federal, estadual e municipal (FAGUNDES, 2007).

O PRONASCI “destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, articulando ações de segurança pública e política social” (Art.2º. Lei 11.530/2007).

“Em termos de competência, o Pronasci é um programa federal, a ser executado pela União, através de órgãos e entidades federais, com a adesão voluntária de estados, distrito federal e municípios. O Programa prevê a realização de convênios, acordos, ajustes entre órgãos e entidades da administração pública, entidades de direito público e organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs. A gestão será realizada por Ministérios, órgãos e entidades participantes, sob a coordenação do Ministério da Justiça.” (MADEIRA, 2009)

O programa atua com foco etário, social, territorial e repressivo, segundo o art. 4º da lei 11.530/2007 :

“Art. 4º São focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem o Pronasci:

I - foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos;
II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e
IV - foco repressivo: combate ao crime organizado.”

1.3. Os Gabinetes de Gestão Integrada

No âmbito do PRONASCI, como parte do processo de municipalização, os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), são responsáveis pela gerência municipal das políticas públicas de segurança. Segundo o idealizador dos GGI, Luiz Eduardo Soares (2009), este serve como fórum deliberativo e executivo, além de espaço de diálogo, produção de consensos, identificação de prioridades comuns, formulação de pautas que possam ser compartilhadas e celebração de acordos em torno de medidas e/ou ações conjuntas ou complementares voltadas para a segurança pública.

Depois de um difícil começo desde o primeiro ano de 2003, com GGI estaduais, a política da gestão integrada ganhou fôlego em 2007 quando virou

exigência aos municípios que desejassem credenciar-se a receber recursos do Ministério da Justiça via PRONASCI (SOARES, 2009) a instalação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M).

Os GGI têm origem nas Forças-Tarefa, ações congregando diferentes forças com definição objetiva de metas. Segundo Soares (2009), essas ações apresentavam melhores resultados às operações tradicionais das polícias, caracterizadas pela dispersão de energia e isolamento corporativo. O problema das Forças-Tarefa era seu caráter transitório, uma vez cumprida as metas o grupo se dispersava. Os Gabinetes de Gestão Integrada vieram justamente para consolidar esta prática, institucionalizando-a.

Segundo cartilha orientadora do Ministério da Justiça (BRASIL, 2011b) os GGI-M devem funcionar em três grandes eixos:

1) Gestão integrada: descentralização, operação por consenso e sem hierarquia. Respeito as autonomias institucionais dos órgãos que compõe o gabinete;

2) Atuação em rede: circulação de informações, experiências e práticas que extrapolem os sistemas de informações policiais e agreguem outros canais de informação. A participação popular envolve a interação do GGI-M com os fóruns municipais e comunitários de segurança;

3) Perspectiva sistêmica: aliança da informação, tecnologia e planejamento. Sinergia entre as partes, garantida pelo fluxo informação - reflexão - ação.

Ainda segundo tal documento na composição do GGI-M deve constar as três esferas de governo e as diferentes forças de segurança pública, reunindo em sua composição mínima: prefeito, autoridades municipais responsáveis pela segurança pública e defesa social, autoridades municipais responsáveis pelas ações sociais e preventivas, autoridades estaduais da área de segurança que atuem no município, autoridades federais que atuem no município e o Ministério da Justiça.

O funcionamento dos gabinetes deve adaptar-se ao tríptico: dados qualificados/diagnóstico-planejamento-avaliação/monitoramento (SOARES, 2009), oportunizando uma racionalização da gestão através estabelecimento de diretrizes e prioridades dos programas e ações integradas, bem como o cumprimento de metas. É nesta perspectiva que destaca-se a importância do Observatório de Segurança Pública, centro de pesquisas que funciona como instrumento vinculado ao GGI-M e

que tem por função a sistematização e a produção de informação visando a qualificação na tomada de decisão. O vínculo Observatório-GGI-M é crucial para a descentralização das políticas de segurança, uma vez que os estudos produzidos devem contemplar a realidade local, identificando os perfis, padrões e fenômenos específicos da localidade.

A complexidade institucional do GGI-M pode ser visualizada através do diagrama abaixo.

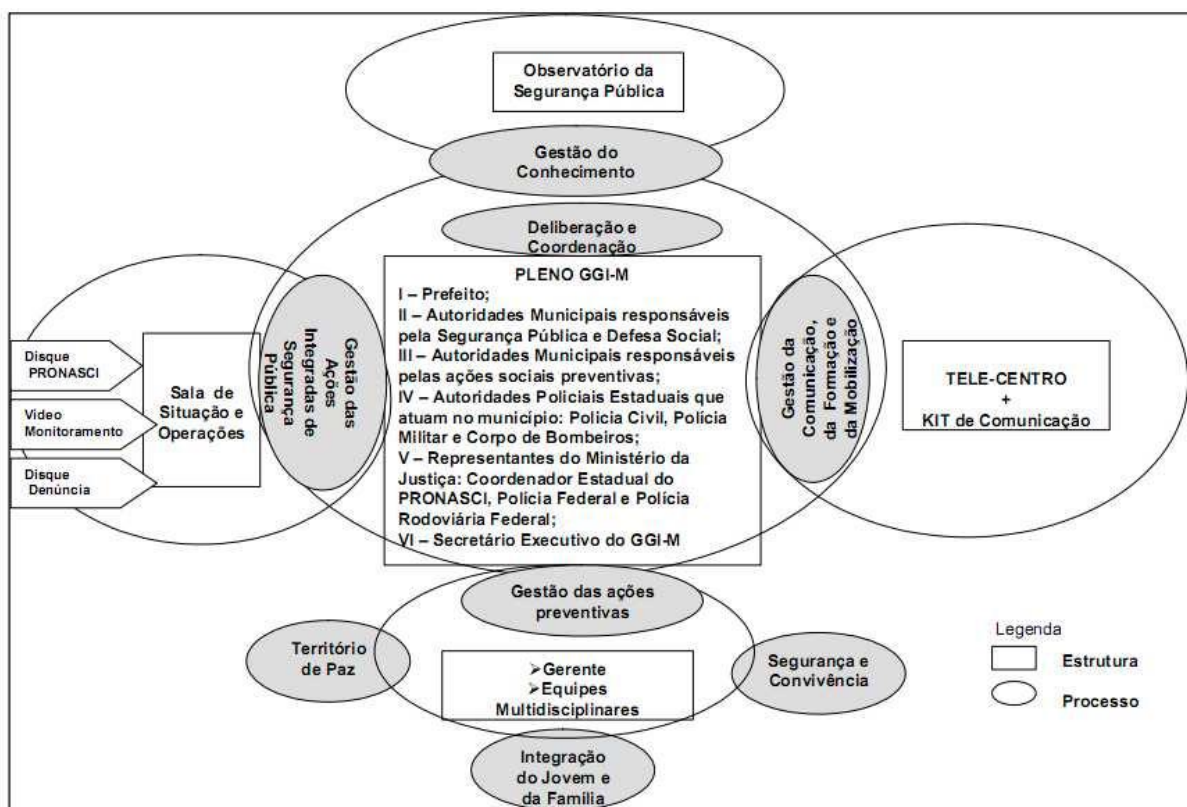


Figura 1. Diagrama conceitual do GGI-M.

Fonte: Ministério da Justiça, extraído de Pereira (2010).

1.4. O Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Canoas - RS

A lei nº 5.386/2009 do municípios de Canoas - RS cria o Conselho Municipal de Segurança Pública, Reestrutura o Gabinete de Gestão Integrada (estruturado inicialmente pela lei nº. 5.264/2008) e dá outras providências.

O art.1º e o art.2º da referida lei criam e especificam o papel do Conselho Municipal de Segurança:

“Art.2º O Conselho Municipal de Segurança Pública é o órgão de participação que integra o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com poder deliberativo sobre a política municipal de segurança pública”. (CANOAS, 2011)

Dentre as instâncias que compõe o conselho, segundo art. 3º, estão o Órgão Pleno e os Fóruns Regionais.

Com relação ao Órgão Pleno cabe as atribuições: I - estimular a articulação entre os organismos responsáveis pelas atividades de segurança no município; II - avaliar as ações de segurança pública; III - dialogar com o Observatório de Segurança Pública, requerendo estudos e pesquisas; IV - deliberar sobre as ações e projetos da política municipal de segurança pública e sobre aplicação de respectivo orçamento; V - definir metas e indicadores para avaliação das políticas públicas de segurança municipais e; VI - elaborar os termos do regimento interno e o alcance das suas disposições em relação ao GGI-M e os Conselhos Comunitários.

A composição do Órgão Pleno, segundo art. 5º é de um representante de cada órgão do poder Executivo Municipal e um representante de cada organização da sociedade civil do município, bem como através de convite o poder legislativo, poder judiciário, conselhos tutelares, polícias e outros. As reuniões são bimestrais e o órgão ainda tem a competência de convocar a Conferência Municipal de Segurança Pública, bianual, na qual será elaborado o Plano Municipal de Segurança Pública.

Os Fóruns Regionais são a representação regional do Conselho Municipal de Segurança Pública, com função de acompanhamento, orientação, e fiscalização dos serviços de segurança pública municipal, conforme art. 9º da lei 5.386/2009. São ao todo cinco fóruns distribuídos geograficamente pelo território do município. Com relação à composição dá-se por: I - um representante de cada membro vinculado ao território do Conselho Municipal e ao GGI-M e; II - um representante de cada Conselho Comunitário organizado no território, conforme interesse. A periodicidade das reuniões é mensal.

Com relação ao GGI-M o art.16º da lei nº 5.386/2009 denomina suas finalidades:

“Art.16º São finalidades do Gabinetes de Gestão Integrada Municipal:

I - elaborar estratégias de ação para a redução da violência e criminalidade, conforme prioridades apontadas pelo Conselho Municipal;

II - padronizar os procedimentos administrativos e operacionais tendo em vista a maior eficiência da integração entre os diversos organismos de fiscalização;

III - editar instruções referentes à divisão das tarefas de fiscalização entre os vários organismos de policiamento administrativo municipal;

IV - contribuir para a reformulação e criação de projetos de leis e decretos municipais pertinentes aos assuntos de fiscalização de posturas, analisando de forma integrada, em especial quanto ao Código de Posturas, o Código de Obras e o Plano Diretor do Município.” (CANOAS, 2011)

A composição do gabinete dá-se pelas secretarias municipais que possuem poder de polícia administrativa e atuam na fiscalização, forças policiais, poder judiciário, OAB, conselhos tutelares e outros, podendo solicitar a colaboração de entidades públicas ou privadas. A periodicidade das reuniões é quinzenal. As decisões tomadas em reunião formarão um Plano de Ação.

A lei nº 5.386/2009 também cria o Observatório de Segurança Pública, responsável por gerir as informações sobre violência e criminalidade no município.

O contexto institucional que se encontra o GGI-M de Canoas pode ser compreendido através da figura abaixo:



Figura 2. Contexto institucional do GGI-M de Canoas.

Fonte: SMSPC - Canoas

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal é o centro de uma política focada em quatro projetos estratégicos: Canoas + Segura⁶, Guarda Comunitária⁷, projetos

⁶ Compõe o projeto estratégico Canoas + Segura: alarmes nos próprios municipais, GPS nas viaturas da Guarda Municipal, Videomonitoramento em vias públicas, parques, praças e próprios municipais (escolas, especialmente), audiomonиторamento/Shotspotter (no bairro Guajuviras) e detector de placas (em teste).

⁷ A Guarda Municipal de Canoas tem longa tradição em atividades internas no governo municipal, como guarda patrimonial, de zeladoria e de portaria. Em maio de 2002, através da Lei nº 4.638 extinguiu-se o Serviço de Guarda Patrimonial do Departamento de Patrimônio da Secretaria Municipal de Administração e a transferiu à Seção de Guarda e Vigilância da então Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública. Em janeiro de 2009, através da Lei nº 5.363, altera-

do PRONASCI⁸ e PROCON. Duas instâncias devem irradiar o gabinete, os Sistemas de Participação do município, que são instâncias de contato direto do poder público com os cidadãos e portanto fornecem demandas da população; e o Observatório, responsável pela sistematização de informações, elaboração de diagnósticos e monitoramento das políticas de segurança.

se a denominação e as atribuições dessa Secretaria para Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania e, através do Decreto 61 na mesma Lei define, entre outras questões organizacionais, a Diretoria Geral da Guarda Municipal. Nas mudanças “bruscas” impulsionadas pela criação do PRONASCI, através de uma política de valorização e qualificação das Guardas Municipais, a partir de 2007, e com a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública com Cidadania (CONSEG) em 2009, as Guardas Municipais passam a ter um papel decisivo no sistema de segurança por meio da promoção de políticas de prevenção às violências e à criminalidade nos municípios. Nesse contexto, a Guarda Municipal de Canoas passa, desde 2009, a atuar não somente em próprios públicos municipais, parques e praças, mas também no projeto estratégico Guarda Comunitária (através da ação Ronda Escolar), operando em mediações de conflitos (especialmente em brigas de alunos) e no atendimento a cidadãos e cidadãs nos mais diversos serviços. Como decorrência desse processo de mudança institucional, a Guarda Municipal não está atuando mais com Guardas Patrimoniais, o que significa uma ruptura com o modelo antigo de zeladoria e a assimilação de um novo modelo de Guarda Municipal para Canoas – o de Guarda Comunitária.

⁸ Compõe os projetos sociais do PRONASCI em Canoas: Mulheres da Paz, Proteção, Geração Consciente, Comunicação Cidadã (Agência da Boa Notícia Guajuviras (ABNG e Observatório), Observatório de Segurança Pública, Justiça Comunitária, Pacificar, Centro Integrado Móvel, Centro de Referência da Mulher e Casa Abrigo.

2. Campo de controle do crime

2.1. O conceito de campo em Bourdieu

Para se analisar o objeto empírico deste trabalho, o GGI-M, será utilizado como referencial o marco teórico do sociólogo francês Pierre Bourdieu.

A epistemologia do autor foi denominada por ele mesmo de construtivismo estruturalista ou estruturalismo construtivista. Nela é admitido que no mundo social existam estruturas objetivas que podem coagir a ação dos agentes, mas estas estruturas não existem senão por um processo de construção social, por esquemas de ação e pensamento. A tentativa é fugir da dicotomia subjetivismo/objetivismo, tão cara às ciências sociais. “Partindo desse método, a teoria bourdiana vale-se de uma tríade conceitual: capitais, campo e *habitus* formam o seu referencial de análise da realidade social” (MADEIRA, 2007).

O campo estabelece uma compreensão da relação entre os agentes através dos espaços sociais⁹ vivenciados por esses agentes como espaços de disputas estruturadas ao longo do tempo, que caracterizam o próprio campo. As disputas se dão em torno de posições no campo e acontecem por agentes dotados de capital, um capital específico daquele campo.

O conceito de capital foi herdado da teoria marxista e expandido à outras esferas. Assim os quatro tipos básicos de capital em Bourdieu serão o capital econômico, o capital cultural, o capital social e o capital simbólico, cada um com sua atribuição, além da atribuição do econômico herdada de Marx:

“O capital cultural designa uma relação privilegiada com a cultura erudita e a cultura escolar; o capital social, uma rede de relações sociais que acaba estabelecendo relações de pertencimento; e o capital simbólico é formado pelo conjunto de signos” (MADEIRA, 2007).

É possível estender este conceito e pensar capitais específicos para determinados espaços e seus respectivos campos, o capital científico e o campo acadêmico. Para cada um campo específico qualquer existe uma composição dos tipos básicos de capital.

Assim como acontece nas trocas, transferências e acumulações monetárias da economia, o capital específico de cada campo é constantemente negociado entre

⁹ Entende-se por espaço social o espaço de convivência, sem remeter a discussão teórica sobre o conceito na ciência social.

aqueles que participam do campo, e tende a ser acumulado pela classe dominante do campo.

O conceito de campo se presta à verificação empírica em um dado momento - no sincronismo, na simultaneidade de fenômenos ou fatos - de espaços que estão estruturados por posições ocupadas. Estas posições determinam a constituição dos espaços ao mesmo tempo que são determinadas por eles, ou seja, pelos espaços constituídos. Portanto um campo é um espaço (simbólico, mas que se define por lutas, objetivos e concepções “concretas”) constituído por agentes que agem dentro dele, importando mais a posição destes agentes do que eles individualmente, ou seja, a análise do campo prescinde da análise das características individuais de quem ali atua pois considera as relações de poder como relações pertencentes a um campo cujos indivíduos participantes são representantes de posições sociais e não indivíduos isolados.

“Os campos se apresentam à apreensão sincrônica como espaços estruturados de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços, podendo ser analisadas independentemente das características de seus ocupantes (em parte determinadas por elas)” (BOURDIEU, 1983).

Para a compreensão do conceito de campo é necessária a compreensão de um outro conceito basilar da teoria de Bourdieu, trata-se do *habitus*: um conceito que se integra ao de campo e ao de capital, uma vez que indivíduos participantes de um campo são dotados de um *habitus*, um “princípio gerador de práticas distintas e distintivas” (BOURDIEU, 2008), ou seja, põem em prática princípios de diferenciação:

“a capacidade dos sujeitos de produzir práticas classificáveis, além da capacidade de diferenciar e de apreciar essas práticas, constituindo o mundo social representado. O *habitus* é, portanto, a equação comum das práticas classificáveis produzidas pelo agente e dos julgamentos classificatórios emitidos por eles sobre as práticas de outros ou sobre suas próprias práticas.” (BOURDIEU, 2006)

. Um campo se estrutura pela definição de objetos de disputas e de interesses específicos a este campo, não percebidos por quem não foi formado para nele ingressar:

“Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas para disputar o jogo [...] a estrutura do campo é um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta ou, se preferirmos, da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores. Esta estrutura, que está na origem das estratégias destinadas a

transformá-la, também está sempre em jogo: as lutas cujo espaço é o campo têm por objeto o monopólio da violência legítima (autoridade específica) que é característica do campo considerado, isto é, em definitivo, a conservação ou a subversão da estrutura da distribuição do capital específico” (BOURDIEU, 1983)

Há o reconhecimento tácito das leis do campo por parte dos participantes, os modos corretos de agir, falar, etc. Ter autoridade em um campo significa mobilizar um certo volume de capital específico que servirá de recurso para agir neste campo, ou seja, que caracterizará uma posição legítima para certas ações¹⁰. A distribuição de capital específico em um campo não é fixa, ela é permanentemente disputada entre os seus integrantes que buscam sua decorrente autoridade específica, assim:

“Aqueles que, num estado determinado da relação de força, monopolizam (mais ou menos completamente) o capital específico, fundamento do poder ou da autoridade específica característica de um campo, tendem a estratégias de conservação - defesa da ortodoxia -, enquanto os que possuem menos capital (que frequentemente são também os recém-chegados e portanto, na maioria das vezes, os mais jovens) tendem à estratégias de subversão - a heresia. É a heresia, a heteroxia, frequentemente ligada à crise, juntamente com a doxa, que faz com que os dominantes saiam de seu silêncio, impondo-lhes a produção do discurso defensivo da ortodoxia, pensamento “direito” e de direita, visando a restaurar o equivalente da adesão silenciosa da doxa” (BOURDIEU, 1983)

Os antagonismos existentes no campo só são possíveis porque todos - com mais ou menos capital específico - estão engajados em um certo número de interesses comuns, necessários a existência do próprio campo e das lutas travadas em seu interior por legitimidade e reconhecimento. “Mas o lugar por excelência das lutas simbólicas é a própria classe dominante” (BOURDIEU, 2006), onde residem os discursos mais ortodoxos, respaldados e reconhecidos pela crença coletiva, que fortalecem determinadas posições no campo. Do lado contrário, há o discurso herético que quer tencionar a subversão de certos pressupostos. Ambos buscam a mesma autoridade específica¹¹.

Os recém chegados devem pagar um preço: “[...] devem pagar um direito de entrada que consiste no reconhecimento do valor do jogo e no conhecimento

¹⁰ Por exemplo, em um campo acadêmico é requerida titulação, valorizada a capacidade de oratória e argumentação, a linguagem científica e outras características reconhecidas pelos demais acadêmicos que têm a função de os capitalizar, fornecer recursos (capital específico) à ação legítima

¹¹ No exemplo acadêmico, um antigo professor pode, por exemplo, qualificar as novas teorias como “sem rigor científico”. Ao promover essa desclassificação, ela mobiliza o seu capital específico acumulado de cientista e usa esta autoridade legítima para dizer que as teorias que utiliza tem “mais rigor científico”, sendo que o rigor é determinado justamente pelos critérios elaborados pela elite da ciência, ou seja, geralmente aqueles mais antigos e experientes no campo. Neste caso o objeto “rigor científico” é a fonte de capital específico utilizado pelo discurso ortodoxo que tenta, portanto, resgatar certas características que assegurem legitimidade para si.

(prática) dos princípios de funcionamento do jogo” (BOURDIEU, 1983), pois a subversão excessiva pode levar à exclusão, por ausência de reconhecimento mínimo necessário ao ingresso.

Em um campo podem ocorrer contínuas revoluções, mas estas revoluções não podem colocar em xeque sua axiomática fundamental, é necessária uma certa estabilidade. Por isso que o passado do jogo se faz presente em cada um de seus atos, e logo salienta-se a relação entre dominantes e dominados em um campo, pois os “os profissionais que, conhecendo o jogo, isto é, a história do jogo, sabem o que fazem”, acumulam capital específico para mobilizações futuras, no prosseguimento das disputas.

Entretanto ressalta-se que as estratégias em um campo “não são um cálculo cínico, a procura consciente da maximização do lucro específico, mas uma relação inconsciente entre um *habitus* e um campo” (BOURDIEU, 1983).

Outra característica relevante do conceito de campo é o fato de que ele possibilita compreender as mudanças estruturais no próprio campo através da observação dos bens (ou objetos) específicos disponíveis para a apropriação e/ou das maneiras disponíveis para essa apropriação:

“Pelo fato de que o poder distintivo das posses ou dos consumos culturais - obra de arte, diploma ou cultura cinematográfica - tende a diminuir com o aumento do número absoluto daqueles que estão em condições de sua apropriação, os ganhos de distinção seriam destinados ao definhamento se o campo da produção dos bens culturais - por sua vez, regido pela dialética da pretensão e da distinção - não oferecesse, incessantemente, novos bens ou novas maneiras de apropriação dos mesmos bens”. (BOURDIEU, 2006)

Assim, a inflação dos bens específicos do campo pelo aumento do consumo e do acesso faz com que novos bens específicos, mais escassos e mais raros, sejam criados para a apropriação dos dominantes¹².

Entendendo minimamente o conceito de campo, isoladamente, faz-se necessário o passo seguinte, a saber, a reflexão da comunicação entre os campos.

¹² No nosso exemplo acadêmico, suponhamos que estejamos em um seminário que discute determinada publicação científica e que durante o debate alguém diz que esta obra só pode ser integralmente entendida se lida no idioma original. Suponhamos que o original seja em russo, portanto somente aquelas pessoas que lêem em russo estarão aptas a adquirir este capital específico, ou seja, somente elas poderão falar “com propriedade” (e autoridade) sobre a obra e poderão ser estas pessoas que difundirão a idéia de que a compreensão só é plena pela leitura no idioma original, criando assim um bem simbólico no campo, com certa raridade e de restrita apropriação. Destaca-se que não está em jogo se o entendimento é melhor ou não em russo mas sim a oportunidade que este critério fornece para a legitimação no campo, para a apropriação de bens dotados de capital específico.

Um campo como espaço limitado de disputas existe em diálogo com outros espaços de disputas, outros campos. A teoria diz que embora os campos sejam distintos, eles estruturam-se de forma semelhante, pelo princípio da homologia funcional:

“O princípio da homologia funcional e estrutural segundo o qual a lógica do campo de produção e a lógica do campo de consumo são objetivamente orquestradas reside no fato de que, por um lado, todos os campos especializados tendem a se organizar segundo a mesma lógica, ou seja, segundo o volume do capital específico possuído e segundo a antiguidade - que lhe está, muitas vezes, associada - da posse e, por outro, as oposições que tendem a se estabelecer, em cada caso, entre os mais ricos e os menos ricos em capital específico, entre os dominantes e dominados, os titulares e os pretendentes, os antigos e os recém-chegados, a distinção e a pretensão, a ortodoxia e a heresia, a retaguarda e a vanguarda, a ordem e o movimento, etc., são *homólogas entre elas*.” (BOURDIEU 2006)

Levando-se em consideração que a construção teórica do campo é uma abstração do pesquisador, ressalta-se antes de mais nada a complexidade das comunicações e trocas (conversões) de capitais entre os campos o que implica na assertiva de que um recorte analítico não esgota por si a possibilidade de evidenciar relações em determinado campo - até mesmo nas definições sociológicas do que constitui este determinado campo - bem como nas relações entre diferentes campos.

Na próxima seção será apresentada uma construção teórica fundamentada a partir da teoria bourdiana.

2.2. O campo de controle do crime em David Garland

O sociólogo britânico David Garland em *La Cultura del Control*¹³ cunha o conceito de campo de controle do crime derivando-o das premissas existentes no conceito de campo em Pierre Bourdieu. Para compreender o fenômeno do crime o autor pensa o campo debatendo historicamente as forças em disputa que agem nas definições do controle do crime e da justiça penal. Sua análise pretende focar a interação de aspectos culturais, jurídicos, econômicos e sociais e sua modelagem contemporânea a partir de “*dos fuerzas sociales subyacentes, concretamente la organización social distintiva de la modernidad tardía y las políticas de libre mercado*” (GARLAND, 2005).

No campo de controle do crime campo o autor evidencia a dualidade de dois modelos de política penal relacionados ao estado de Bem-Estar Social ou ao Estado Penal. Garland (2005) defende que as idéias que circulam no campo podem ser

¹³ Título da edição em espanhol (GARLAND, 2005). O título original é *The Culture of Control*.

interpretadas através das visões/concepções sobre o crime e a criminalidade que se consolidaram historicamente na justiça penal de *Welfare States* e de Estados Penais, nas suas culturas correspondentes. Ele identifica uma guinada que retoma, a partir da década de 1970 (nos EUA e Inglaterra, objetos de sua pesquisa), uma visão de Estado Penal, contrapondo à tendência da época, originada no pós-guerra, que correspondia à do *Welfare State*. A dualização pode ser entendida pela tabela abaixo.

Tabela 1. *Welfare State* x Estado penal e as visões sobre o crime.

Teorias mais ligadas às idéias do Estado de Bem-Estar Social	Teorias mais ligadas às idéias do Estado Penal
Privação (o desvio, o crime, é fruto de processos de privação)	Teorias do Controle (o desvio, o crime, é fruto de falta de controle)
Natureza Humana: boa	Natureza Humana: má
São necessários processos de socialização e inserção social	São necessários processos de controle, seja auto-controle, controle familiar, comunitário ou repressão do Estado.

Fonte: Autor

Se formos pensar sociologicamente, existem diversas teorias que fornecem suporte para os dois tipos de atuação de governos através de suas políticas públicas. Aquelas mais próximas ao Estado de Bem-Estar Social vêem o delito como o desvio a uma conduta normal e civilizada, explicável em termos de patologia individual, socialização defeituosa ou disfunção social; as baseadas no ator racional se aproximam mais do Estado Penal e enxergam o crime como algo próprio da interação social normal e explicável através de padrões motivacionais estandardes, oportunidades delitivas e situações criminógenas. Para as últimas deve-se focar no combate ao crime, portanto, não nos indivíduos mas nos hábitos de interação, no desenho espacial e na estrutura de controle e incentivos que está presente no mesmo, nas rotinas cotidianas.

As transformações sociais e econômicas mais amplas com a passagem da sociedade inclusiva - aquela mais ligada às políticas correspondes ao Estado de Bem-Estar Social - para a sociedade excludente, via reestruturação do sistema capitalista, teriam fortalecido tanto neoliberais quanto neoconservadores e suas

respectivas ideologias economicista e moralista (GARLAND, 2005 *apud* DEQUEX, 2010). Assim,

“os neoliberais adotaram o que Garland denominou de *estratégia de parcerias preventivas*, que ampliou o campo do controle do crime para além do Estado e de suas agências. [...] Com isso, a nova política de controle da criminalidade passou a se direcionar para prevenção, redução de danos e gerenciamento de riscos (atuarialismo), por meio da diminuição das oportunidades criminogênicas e do fortalecimento dos controles situacionais informais, o que possibilita o compartilhamento de responsabilidades - antes exclusividade do Estado - na provisão da segurança e do controle da criminalidade [...]” (GARLAND 2005, *apud* DEQUEX, 2010)

Há portanto a extensão das redes de controle informal como complemento do controle formal a partir do estímulo do poder público, embasadas em teorias como a prevenção situacional do crime e a teoria das atividades rotineiras, ambas mais focadas no crime como consequência do que preocupadas com as causas deste¹⁴. A perspectiva economicista neoliberal do melhor custo/benefício opera nesses casos, “por meio dos números produzidos, dá-se a condução das escolhas políticas e das prioridades operacionais” (DEQUEX, 2010).

A estratégia neoliberal atua concomitantemente com a moralista-neoconservadora, onde a racionalidade parte de questões simbólico-valorativas. A estratégia desta perspectiva foi denominada por Garland (2005) de *estratégia da segregação punitiva*, pois enfatiza ações repressivas, aumento das penas e de encarceramento. As intervenções assim fundamentadas tem como base a *criminologia do outro* e seguem a lógica da defesa social (DEQUEX, 2010).

Apesar das diferenças ideológicas, as duas estratégias possuem alguns pontos em comum: enfatizam a *cultura do controle*, priorizando o controle social e a proteção do público, enquanto as *parcerias preventivas* propõe o desenvolvimento gradual de uma silenciosa rede de controles situacionais, tentando modificar rotinas existentes, a *segregação punitiva* exerce um excesso de controle e tem pouca preocupação com os custos sociais e as consequências penais. Ambas são contrárias as políticas previdenciárias do Estado de Bem-Estar-Social porque priorizam a coibição dos desvios e a garantia da ordem social em construção (GARLAND, 2005 *apud* DEQUEX, 2010).

Para verificar sua teoria empiricamente, Garland (2005) estabelece o seu enfoque de análise e explica sua opção metodológica, que prioriza as políticas

¹⁴ Ou seja, elas são voltadas à compreensão das situações cotidianas onde ocorrem os crimes e, por consequência, respaldam ações de prevenção e repressão dessas situações.

oficiais e as visões sobre o crime que respaldaram e respaldam tais políticas. Na presente pesquisa, a apreciação do GGI-M enquanto política se deu sob o mesmo pressuposto:

“Abordar as categorias de atores é abordar idéias e discursos, neste caso, primordialmente, o discurso do direito penal, a criminologia e a política social. [...] reconstituir as categorias através das quais se visualiza o delinqüente e o delito e se atua sobre eles. No entanto, isto não é equivalente a fazer uma história das idéias criminológicas, dado que muitas teorias e concepções criminológicas tiveram e tem muito pouca influência na prática, por mais valor intelectual que tenham. Me concentrarei na “criminologia oficial” e as concepções criminológicas que tem moldado o direito penal e a prática do controle do delito em suas diversas formas.”

“[...] As categorias criminológicas que me interessam aqui são as sancionadas pelas autoridades sociais e respaldadas pelo poder institucional. Estas categorias, na realidade, constituem seus objetos no mesmo ato de compreender-los. Não se considera aqui como conhecimento certo, válido ou científico, mas sim como categorias efetivas, produtoras de verdade, que geram as condições discursivas para práticas sociais reais. Estas categorias são em si mesmas um produto (e um aspecto funcional) das mesmas culturas e estruturas sociais que produzem as condutas e os indivíduos delitivos a que se referem.” (GARLAND, 1995. Tradução nossa)

Essa opção em muito tem a ver com o enfoque teórico, ou seja, a matriz teórica bourdiana. Deste modo as estratégias no controle do crime são situadas como estratégias possíveis em um campo de disputas sobre este próprio controle, campo em que não está em jogo as melhores soluções *versus* as piores soluções, mas sim a concepção de *solução* ou *do que deve ser solucionado*, que passa pela caracterização do criminoso, pela definição do crime, pelo sistema de justiça criminal e pelas políticas públicas de segurança:

“[...] Cada solução se baseia em uma percepção enraizada do problema que aborda, dos interesses em jogo e dos valores que devem guiar a ação e distribuir as conseqüências.

Os programas e idéias selecionados, portanto, são os que se articulam com as estruturas dominantes do campo e as culturas específicas que sustentam. São os que encarnam as instituições mais poderosas, assinalando culpas de um modo que resulta popularidade e fortalecendo o poder de grupos que já possuem autoridade, prestígio e recursos. Não se adotam estratégias de controle do delito e idéias criminológicas porque se sabem que resolvem problemas. As evidências aparecem muito antes que seus efeitos possam ser conhecidos com certeza. Se adotam e têm êxito porque caracterizam os problemas e identificam as soluções em certas formas que encarnam perfeitamente com a cultura dominante e a estrutura de poder sobre a qual se funda.” (GARLAND, 1995. Tradução nossa)

2.3. A instrumentalização do conceito de campo nesta pesquisa

Depois de discutido alguns aspectos essenciais do conceito de campo em Pierre Bourdieu e sua utilização por David Garland no campo de controle do crime,

faz-se imprescindível esclarecer de que forma o conceito será utilizado nesta pesquisa.

A explanação sobre a teoria de Garland (2005) teve por motivo demonstrar um pouco da complexidade envolvida no campo para, a partir disso, ser possível delimitar o recorte deste trabalho. Foi através do conceito de campo de controle do crime e da justiça penal que chegou-se ao conceito de subcampo que será utilizado nesta pesquisa.

A pretensão aqui é considerar o Gabinete de Gestão Integrada Municipal como um espaço no *subcampo*¹⁵ das *políticas públicas de segurança* que existem dentro do campo de controle do crime. A importância do conceito de subcampo, portanto, é lançar uma reflexão sobre o GGI-M enquanto espaço de deliberação na política pública de segurança, logo a análise ficará restrita a este subcampo. A lógica de funcionamento do subcampo é igual a de qualquer campo, pelo princípio da homologia funcional exposto na seção 2.1.

Na figura a seguir é possível visualizar melhor o recorte analítico desta pesquisa.

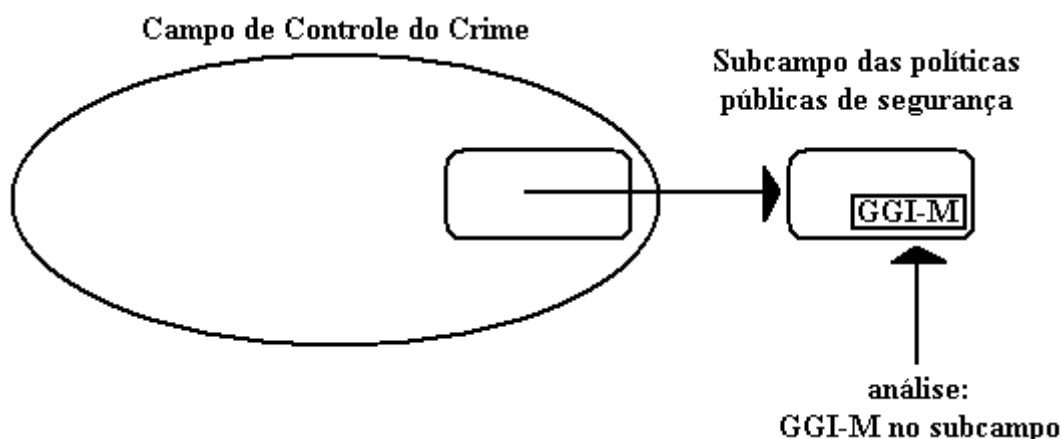


Figura 3. Recorte analítico: o GGI-M no subcampo das políticas públicas de segurança.
Fonte: Autor

Serão dois os bens simbólicos basilares do subcampo que recorrentemente aparecerão na análise de dados - a "repressão qualificada" e a "prevenção" - para se pensar as disputas no interior deste subcampo. A escolha deles remete a revisão da literatura feita no primeiro capítulo e poderá ser melhor entendida na próxima seção

¹⁵ O termo subcampo o torna automaticamente subordinado ao campo a que se refere, por esse motivo foi escolhido o prefixo "sub".

(2.4), que delinea as características atuais do subcampo das políticas públicas de segurança no Brasil.

O conceito de “bem simbólico” funcionará operacionalizando a ligação entre relações dos agentes no subcampo com suas ações, o bem simbólico é aquilo que fornece a legitimidade para agir. Uma ação de determinada instituição com muito significado (simbólico) sob o bem da “repressão qualifica” ou da “prevenção” tende a adquirir capital específico. A fundamentação encontra-se na seção 2.1.

É fundamental deixar claro aqui que “repressão” e “prevenção” não são *necessariamente uma dicotomia*, ao contrário, podem aparecer integrados. Apesar disso, as interpretações desta pesquisa aproximam-se da visão em que são “preventivas” aquelas ações mais voltadas ao ataque das *causas* da criminalidade, como retirar jovens das ruas e lhes oferecer atividades e ocupações, por exemplo. Por conseqüência também se aproxima do entendimento de “repressivas” como aquelas ações cuja finalidade é inibir ou conter práticas delituosas. Essa definição é uma opção teórica. Existe uma vasta bibliografia que discute a etiologia do crime, as causas da criminalidade, do desvio. Como esta pesquisa não objetiva adentrar nesta discussão, limita-se a afirmar que a perspectiva adotada neste trabalho é de que as causas estão mais ligadas às desigualdades culturais e econômicas no momento atual do capitalismo globalizado, como revisado na literatura na seção 1.1. Assim, quando uma reflexão for feita sobre o subcampo das políticas públicas de segurança, se dará como uma leitura possível a aproximação ao bem simbólico da “repressão qualificada” ou ao da “prevenção”.

O conceito de autoridade específica, neste contexto teórico, significa mobilizar uma certa quantidade de capital específico no interior do subcampo, que pode ser traduzido em ação. O conceito de legitimidade significa aceitação (de bom ou mal grado, não importa) da autoridade por parte dos outros participantes do subcampo.

Por fim, resta explicar como serão tratados os participantes do subcampo: os indivíduos que participam do subcampo serão considerados como *representantes* de grupos, entidades, instituições ou órgãos, importando assim o *papel* que fazem como tais e não os indivíduos em particular. Por isso ao longo do terceiro capítulo as posições serão definidas a partir das instituições¹⁶, indiferente aos indivíduos.

¹⁶ Se usará o termo instituição para falar de instituições, entidades, órgãos, secretarias, instâncias ou qualquer participante do GGI-M.

2.4. Características atuais do subcampo das políticas públicas de segurança no Brasil

Antes de situar o Gabinete de Gestão Integrada Municipal como espaço deliberativo, através da verificação de sua formatação no subcampo das políticas públicas de segurança, primeiro serão ressaltadas algumas características atuais deste subcampo no Brasil, feitas segundo a literatura do primeiro capítulo, e que fornecem sentido à adoção da “repressão qualificada” e da “prevenção” como os dois bens simbólicos basilares do subcampo das políticas públicas de segurança no país.

Como já argumentado no primeiro capítulo, diversos fatores podem explicar o aumento da preocupação com a segurança pública por parte dos governos a partir da década de 80, como o aumento da criminalidade violenta e da sensação de insegurança da população, a crise no sistema de justiça criminal e os usos, midiático e político, da temática da violência.

A descentralização das políticas públicas de segurança vêm se manifestando através dos processos de municipalização da segurança pública e pode ser vista como uma resposta a tal cenário por parte do governo federal. O fato de descentralizar já acena para uma mudança estrutural no subcampo, uma vez que significa uma possibilidade de agenciamento maior de atores outrora sem ou com pouco capital específico. A esfera local adquire competências¹⁷ que tendem a gerar autoridade específica para a atuação legítima no subcampo.

O interessante no processo de descentralização das políticas públicas de segurança é que ele também coincide com o alargamento conceitual (interdisciplinar) da questão. Há o reconhecimento de que somente a repressão não é suficiente e em decorrência disto parece que novas frentes são abertas para outros agentes - até então excluídos do subcampo - atuarem. Neste jogo uma gama de diferentes agentes começa a atuar no mesmo espaço simbólico até então monopolizado pelas antigas forças, mais ligadas a repressão, que por sua vez permanecem atuando.

Em síntese, o conceito de segurança cidadã abre oportunidades de inserção no subcampo outrora não possíveis pelo conceito mais “tradicional” de segurança¹⁸.

¹⁷ Sobre isso ver discussão sobre municipalização da segurança pública apresentada na seção 1.2.

¹⁸ Este conceito de segurança pública relaciona-se com a idéia da repressão bélica sobre o “mal” em favor do “bem”, ou dos valores dominantes. Assim a “segurança pública” seria alcançada e

Guiado por ele, no PRONASCI a segurança pública é “com” cidadania, a intenção é de juntar esforços. A junção almejada,

“repressão qualificada E prevenção”¹⁹

parece ter por ideal duas mudanças: 1) alterar a visão sobre a repressão já existente, ligada à corrupção e à violência policial através de sua “qualificação” e; 2) acrescentar a prevenção, em um mesmo patamar de importância.

Em termos de distribuição de capital específico no subcampo das políticas públicas de segurança pode-se considerar que a entrada da “prevenção” também corresponde ao ingresso de um novo bem simbólico no subcampo, capaz de fornecer capital específico para certas atuações/ações. Em contrapartida também observa-se a manutenção da “repressão”, como outro bem simbólico do subcampo - e mais - com um adjetivo agregado: o “qualificada”, que parece tentar fortalecer e resignificar o capital adquirido de antigos participantes do campo e lhes dar legitimidade para que atuem no novo contexto.

É consenso entre os estudiosos do assunto “novas políticas de segurança” o fato de que a repressão isolada foi tachada de insuficiente, se usada isoladamente, no combate à criminalidade. Até o momento a repressão, como bem simbólico, despontava centralmente na geração de capital específico no subcampo das políticas públicas de segurança e por conseqüência as instituições que atuavam/atuam sob essa égide acumularam grande quantidade de capital. Seria razoável supor que uma revolução no subcampo, aquela que abalasse de forma extrema os discursos respaldados pela lógica da repressão, acabasse colocando em risco os próprios motivos de existência do campo, ou seja, a legitimidade do poder público no controle do crime através das políticas públicas de segurança.

A solução para o impasse entre a fragilidade de um subcampo respaldado somente pela repressão - de um lado - e pelo fato da necessidade de manutenção das instituições que aí atuam pois possuem grande legitimidade construída através

perseguida através de soluções penais, da punição àqueles desvios que ferissem uma suposta ordem pública. Por este entendimento a segurança pública é um conceito seletivo vinculado “a fusão entre as idéias de segurança e criminalidade de rua, alvos preferenciais do sistema de justiça penal”, por essa ótica “um conflito social torna-se questão de segurança pública quando a ótica penal de interpretá-lo torna-se hegemônica”. Nesta visão de raízes hobbesianas, o Estado deve impor repressivamente a paz (DIAS NETO, 2005).

¹⁹ Repressão qualificada + prevenção é uma junção comum na fala dos gestores do PRONASCI.

do tempo - por outro lado - acabou em uma solução que agregasse nova força, a “prevenção”, e fortalecesse as antigas forças através da agregação de um adjetivo, a “repressão qualificada”. Essa parece ter sido a chave para a conservação de uma estabilidade no subcampo, necessária para sua própria existência. Assim, o que parece ter acontecido no subcampo das políticas públicas de segurança no Brasil foi uma *reforma*.²⁰

Para debater empiricamente esta hipótese, oriunda da junção da revisão bibliográfica e do conceito de campo, foca-se o quarto capítulo no Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI-M de Canoas como integrante do subcampo das políticas públicas de segurança.

²⁰ Há um aspecto muito importante que merece ser registrado para evitar confusões. Nesta pesquisa o enfoque sobre as relações interinstitucionais e as existências das instituições no interior do subcampo das políticas públicas de segurança - no âmbito do GGI-M - é, do ponto de vista sociológico, um pertencimento à um espaço de disputas com vista à obtenção de capital específico. Então quando é dito que as instituições mais antigas no subcampo acumularam mais capital está se dizendo que do ponto de vista do enfoque teórico/analítico aqui adotado isto é possível e provável, pelo respaldo oriundo de sua tradição e legitimidade no campo. Todavia existem outros olhares sobre a mesma questão, como o jurídico, pois além desta legitimidade “tradicional”, de cunho sociológico, as instituições referidas (como a Brigada Militar, por exemplo) continuam amparadas constitucionalmente, conforme art. 144 da Constituição Federal.

3. A constituição do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Canoas no subcampo das políticas públicas de segurança

Este capítulo corresponde à análise empírica do objeto desta pesquisa.

De modo a responder adequadamente a problemática da pesquisa foram objetos empíricos de estudo as reuniões ordinárias do GGI-M além de uma entrevista com o atual secretário de segurança pública e cidadania de Canoas.

Para caracterizar as reuniões foram analisadas três fontes de dados secundárias:

- 1) Listas de presença;
- 2) Fios-lógicos (pautas);
- 3) Planos de Ação (projetos de execução de ações).

Ao todo foram analisados 116 documentos, no período entre abril de 2009 e abril de 2011, que correspondem à 39 reuniões ordinárias do GGI-M.

Sobre a entrevista, como fonte de dado primária, a realização foi em fevereiro de 2011 com o atual secretário de segurança pública e cidadania de Canoas. Ela integrou o Projeto de Pesquisa “A implementação do PRONASCI na Região Metropolitana de Porto Alegre: um estudo sobre o processo e a efetividade da federalização das políticas públicas de segurança pública”, sob coordenação da Prof^a Lígia Mori Madeira e também este presente Trabalho de Conclusão de Curso.

Na análise temática, como técnica de pesquisa, as duas categorias tema essenciais utilizadas foram a “prevenção” e a “repressão qualificada”, justamente consideradas e fundamentadas como os dois bens simbólicos basilares do subcampo das políticas públicas de segurança. Desta forma ao longo do capítulo 3, que corresponde à parte empírica do trabalho, buscou-se analisar os resultados através de sua aproximação com uma das duas categorias temáticas.

Com relação aos resultados, o que se buscou foi essencialmente dois tipos de informações e o cruzamento entre elas. O primeiro é a presença de certos assuntos nas reuniões ordinárias e o segundo são as participações das instituições, a análise, portanto, consiste na relação das instituições com os assuntos pautados e priorizados no âmbito do GGI-M.

Com relação à exposição, os dados foram apresentados em três seções no terceiro capítulo. Na primeira a entrevista com o secretário de segurança pública e

cidadania visa introduzir o assunto da constituição do GGI-M através da fala do gesto. Na segunda utilizou-se o percentual total de participações de cada instituição nos dois primeiros anos do gabinete e a composição dos Grupos de Trabalho²¹. Na terceira parte foi feita uma análise temporal, nela os dois anos foram divididos em quatro semestres, para cada semestre verificou-se o percentual de participação de cada instituição nas reuniões ordinárias e os conteúdos de todas as reuniões ordinárias do mesmo período.

3.1. A constituição do GGI-M na fala do secretário de segurança pública e cidadania de Canoas

Sobre o processo inicial de constituição do GGI-M em Canoas percebe-se pela fala do secretário percebe-se que o processo de municipalização da segurança pública não encontrou em Canoas um município organizado para receber as mudanças induzidas pela esfera federal. Segundo ele, o gabinete é instrumento parte de uma política municipal de segurança, até então inexistente. Este indício parece ser bastante próprio desta reforma no subcampo das políticas públicas de segurança no Brasil. É razoável supor que os bens simbólicos pilares do subcampo - a “repressão qualificada” e a “prevenção” - precisem de um tempo até serem apropriados pelos agentes do subcampo que atuam na esfera municipal.

Há recursos para algumas implementações, mas não se sabe como fazê-las:

“O município firmou a parceria com PRONASCI em 2007[...] Essa parceria foi firmada tendo como objeto o Gabinete de Gestão Integrada[...]. Ele foi implementado, eu não tenho notícias mais concretas mas o que nos foi informado pelas pessoas da cidade é que ele foi implementado em 2008. Existe uma lei [...] em 2008, que tinha uma determinada formação, uma composição do GGI, determinados objetivos, e nesse processo foram realizadas algumas reuniões. Como o gabinete de gestão integrada é uma estrutura que deve estar vinculada a uma política, no caso uma política municipal de segurança, esse instrumento [o GGI-M] teve muitas dificuldades de ser implementado porque não havia uma política municipal de segurança estabelecendo as diretrizes para a atuação do GGI [no caso o GGI-M]. Eu tive acesso, temos inclusive registros de algumas atas das reuniões que foram realizadas em que o tema preponderante foram as instalações da câmeras na cidade porque o convênio prevê material para a estruturação da sala do pleno, da sala de situação, que são cadeiras, mesas, computadores. Prevê recursos para vinte e sete câmeras de videomonitoramento. Prevê recursos para um mini tele-centro e menciona o Observatório mas sem uma estrutura definida do que é esse observatório. O que a gestão anterior fez: criou a lei - que é a obrigação do convênio para receber os recursos - que institui o GGI-M. Depois de criar a lei fez uma reunião para pautar a questão da câmeras. Passou por cerca de um ano,

²¹ Cujas fontes de informação são o Plano de Ação da 30ª reunião.

um ano e meio fazendo várias reuniões em que o objeto preponderante eram as câmeras[...].”²²

Sobre a questão da política, das diretrizes da política municipal de segurança - que caberiam a um Conselho (conforme lei descrita na seção 1.3.1) até o momento da entrevista não implementado - destaca-se o papel do GGI-M que além de fórum deliberativo acumula a função de pensar a própria orientação da política municipal de segurança, o que é muito significativo para o subcampo das políticas públicas de segurança pois o gabinete adquire uma posição estratégica mais importante e, em consequência disto, uma autoridade muito maior no subcampo.

“[...] nesse primeiro trimestre [de 2009] tivemos a pré-Conferência Municipal de Segurança aqui em Canoas e esse GT que se comprometeu a organizar a pré-Conferência e também a ser o embrião do GGI, acabou dando uma ênfase, porque a maioria, a maioria não, porque parte desse GT eram polícias e equipes de fiscalização e a outra parte eram segmentos da comunidade que se envolveram com várias outras demandas comunitárias. Essa parte do Conselho ficou relegada a um segundo plano, embora a lei que reestruturou o GGI, que foi criada em 2008, cria o Conselho Municipal, no moldes, no mesmo desenho institucional do de Porto Alegre, com fóruns regionais, conselhos comunitários e observatório de segurança, então a mesma lei que reestrutura o GGI cria o Conselho e o Observatório. Na prática o Conselho ficou como uma instância formal que, fruto deste processo de participação se gerou aquela lei, ela foi discutida, debatida, mas não fizemos a reunião de instalação do Conselho. Então objetivamente a política é discutida no âmbito do GGI, as diretrizes da política são discutidas no âmbito do GGI e por indução do município” .

Assim, a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania passa a ter o papel de indutora da política pública de segurança municipal. A função de pensar as diretrizes para a política municipal de segurança é um objeto específico no subcampo capaz de render muita legitimidade e capital específico aos agentes disto atribuídos. Assim, a SMSPC como instituição no subcampo, adquire posição central e acumula o capital específico que seria compartilhado com o Conselho Municipal de Segurança e suas instâncias.

“[...] de acordo com os projetos estratégicos, pela nossa, enfim, correspondência com a política nacional e agora com a estadual, a gente vai induzindo certos temas, certas demandas, inclusive que nos chegam pelos sistemas de participação popular.”

Os sistemas de participação popular²³, na ausência do Conselho, parecem ser o canal de comunicação do cidadão com o poder público na área das políticas

²² É importante lembrar, antes de mais nada, que a lei que consta neste trabalho é correspondente à reestruturação do GGI-M de Canoas e data de maio de 2009. É outra a lei referida pelo secretário, da gestão anterior.

públicas de segurança em Canoas, já que as reivindicações daí procedentes podem impactar de alguma forma no GGI-M. Destes canais destaca-se o Fórum Comunitário Território de Paz, que “*para nós seria um embrião de um Conselho Comunitário ou até de um Fórum Regional*”, a idéia é “*dar continuidade, neste ano a partir deste processo de participação organizar o Conselho na cidade*”.

Há o reconhecimento de atribuições distintivas do Conselho e do GGI-M, mesmo que na prática o gabinete agregue as duas funções. O primeiro deve definir diretrizes e o segundo é responsável pela parte tático-operacional. Por ser com essa competência, o GGI-M, na fala do secretário, deve ter uma composição específica:

“O Gabinete de Gestão Integrada é diferente de um Conselho. O Conselho de alguma forma deve definir as diretrizes da política municipal de segurança e o GGI tem uma atribuição mais tático-operacional, a partir das diretrizes deve discutir os problemas da cidade e pactuar ações, plantões, forças-tarefa, e na nossa concepção deveria ter a participação de todas as polícias. Então temos Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Brigada Militar, Polícia Civil, órgãos da SUSEPE, temos o Instituto Penal de Canoas, onde diretor tem assento, e todas áreas de fiscalização da prefeitura - incluindo PROCON, que na nova gestão passou a ser vinculado a nós - a equipe de Meio Ambiente, a equipe do Desenvolvimento Econômico, a equipe da Vigilância Sanitária, a equipe do Trânsito, a Guarda Municipal. Incluímos duas instituições da sociedade civil que tem um peso nessa área, não da segurança propriamente dita mas tem uma representatividade desse debate na cidade, que é a OAB-Canoas e o CONSEPRO [...].

Entre janeiro e março de 2009 começa a funcionar o GGI-M de Canoas, basicamente com a composição dada por dois grupos majoritários: as forças policiais e as equipes de fiscalização. Estes dois grupos compõe a base do gabinete em um primeiro momento.

Além da composição também o funcionamento começa a se definir, através de reuniões ordinárias periódicas e da formação de Grupos de Trabalho, que são uma extensão do GGI-M, compostos por membros deste e responsáveis por aprofundar debates e organizar ações.

Também se determinam os meios de condução: os fios-lógico e os planos de ação²⁴:

[...] Então com esses dois segmentos, basicamente os majoritários, as polícias e as equipes de fiscalização mais a guarda, a gente vem realizando reuniões desde o primeiro trimestre de 2009, quinzenais. [...] Os temas muito específicos que exigem uma análise, um estudo preliminar,

²³ Compõe esse sistema de participação: “Prefeitura na Rua”, “Audiência Pública”, “Orçamento Participativo”, “Plenária de Serviços”, “Fórum Comunitário Território de Paz”.

²⁴ A composição do gabinete, a questão dos GTs e a sistematização das informações dos fios-lógicos e dos planos de ação serão assunto das duas próximas seções de análise documental.

temos grupos de trabalho. Por exemplo tem um grupo de trabalho do GT de fiscalização, toda segunda-feira as dezesseis horas eles se reúnem para tratar das ações e toda a semana, dois dias pelo menos, tem ações do GT de fiscalização. Na semana subsequente a secretária executiva do GGI apresenta o balanço das ações realizadas pelo GT na semana anterior e o que vai ser feito na próxima. Assim fazemos com todos os GTs. GTs específicos com temas afetos as polícias e a área da fiscalização, com uma dinâmica muito própria de gestão, não usamos ata, não usamos pauta, usamos fio-lógico para conduzir o raciocínio, a dinâmica. Usamos plano de ação, que é um projeto para ser executado, em tal período, com tal responsável, em tal demanda, de tal forma.

Para o secretario a prioridade inicial era articular e integrar algumas forças do município - agregação que corresponde ao alargamento do subcampo das políticas públicas de segurança - como as forças policiais e as equipes de fiscalização, e tornar essa integração uma rotina.

Nesta rotina há a introdução do Observatório como um meio de racionalização na gestão através da sistematização de dados/informações de diversas fontes, como por exemplo as forças policiais.

O Conselho Municipal surgiria depois destes processos consolidados, depois de garantida uma certa integração dos membros do gabinete e depois deste estar fortalecido:

“a questão mais complexa é estabelecer essa cultura de gestão do tema da segurança no âmbito municipal. Essa dinâmica de ter reuniões sistemáticas, quinzenais, de ter grupos de trabalho com reuniões fixas. Em cada um desses fóruns serem pactuados planos de ação que são monitorados, que desenvolvem, que partem do diagnóstico. Temos trabalhado com a dinâmica de tentar ter diagnósticos mesmo que eles não sejam ainda com grau de qualidade que queremos. Pouco a pouco a gente vai conectando o Observatório para participar dessa instância do diagnóstico e do monitoramento dessas ações. Isso é a fase mais complexa, e claro em um segundo nível - que é o poderemos estabelecer a partir do segundo semestre desse ano - essa comunicação entre o Conselho Municipal e o GGI. Via Conselho estruturar um Plano Municipal de Segurança, participativo. Esse plano ser um orientador das ações tático-operacionais, não só estratégicas, mas mais operativas do GGI.

A fala do Secretário de Segurança Pública e Cidadania elucidou alguns elementos que serão aprofundados e discutidos nas próximas seções de análise documental. São eles:

1) O processo de municipalização da segurança pública parece abrir espaço para novas atuações no subcampo das políticas públicas de segurança no âmbito municipal, pois em torno dos bens simbólicos “prevenção” e “repressão qualificada” não existiam definidas disputas e distribuições de capital específico;

2) A indução inicial do poder público municipal parece, no âmbito do GGI-M, privilegiar as forças policiais e as equipes de fiscalização, assim como privilegiar o próprio gabinete como espaço central no desenho da nova política, já que esse assumiu as funções do Conselho Municipal de Segurança. Neste desenho, onde o GGI-M ocupa um lugar central, a Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania também adquire maior autoridade, pois é responsável pela gerência deste.

3) No subcampo, instituições que acumularam capital específico em lutas anteriores, como as forças policiais, parecem ocupar uma posição privilegiada no processo de composição do gabinete;

4) Os Grupos de Trabalho são uma instância de planejamento operacional do GGI-M e portanto importante na compreensão de sua composição e funcionamento;

5) Um desafio da gestão é consolidar a comunicação/integração entre diferentes forças/instituições. A questão que surge, no âmbito do GGI-M que diz respeito ao subcampo das políticas públicas de segurança, é a forma como se dará a distribuição de capital específico em torno dos bens simbólicos “prevenção” e “repressão qualificada” nesta integração.

3.2. Análise documental da composição do GGI-M

Para verificar a composição do GGI-M foram considerados dois tipos de dados com relação às instituições que compõem o gabinete: a presença nas reuniões ordinárias do GGI-M e a participação em GTs²⁵ durante os dois primeiros anos de funcionamento do gabinete. A opção por utilizar essas informações é decorrente da importância dos Grupos de Trabalho, anteriormente citada na seção 3.1. As reflexões da seção estão embasadas na tabela abaixo, que apresenta os dados sistematizados.

²⁵ Como o material de referência para a participação das instituições nos GTs é o Plano de Ação da 30ª reunião ordinária não estarão inclusos os casos daquelas instituições que ingressaram em algum GT entre a 31ª e a 39ª reunião, o que deve ter pouco impacto na qualidade da informação, já que os principais GTs se consolidaram anteriormente à 30ª reunião. Os seguintes GTs não constam na análise: GT Egressos e Apenados, GT Fórum Social Mundial, GT Observatório, GT Prevenção de Incêndio e GT Território de Paz. Todos estes GTs tiveram participações mais esporádicas.

Tabela 2. Participação das instituições nas reuniões Ordinárias do GGI-M (%) e participação nos GTs.

Instituição/entidade/órgão	%	1	2	3	4	5	6	7	8	9
SMTM	100,0%	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		
Brigada Militar	97,3%	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Polícia Civil	97,3%	Sim	Sim	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Polícia Federal	89,2%									Sim
OAB	89,2%						Sim			
SMDE	89,2%		Sim	Sim	Sim		Sim			
SMMA	89,2%		Sim	Sim	Sim					
SMS	86,5%	Sim	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Aeronáutica	83,8%									
Guarda Municipal	83,8%		Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Conselho Tutelar	81,1%		Sim		Sim		Sim			
Polícia Rodoviária Federal	78,4%	Sim				Sim	Sim			Sim
Defesa Civil	75,7%		Sim		Sim	Sim		Sim		
SUSEPE	70,3%									
Comitê Articulador do PRONASCI	70,3%									
PROCON	67,6%									
SMO	64,9%									
CONSEPRO	64,9%									
Bombeiros	56,8%		Sim		Sim	Sim		Sim		
PGM	48,6%									
Observatório	45,9%							Sim	Sim	
TRENSURB	45,9%		Sim							
Ministério da Justiça	40,5%									
PRONASCI Coord. Municipal	27,0%									
SMSU	27,0%									
SMF	24,3%									
SMDUH	24,3%		Sim				Sim			
Instituto Geral de Perícias	18,9%									
Ministério Público	16,2%									
SME	16,2%									
SMC	13,5%				Sim					
SMDS	13,5%									
Coord. de projetos PRONASCI de Canoas	10,8%									
Coordenador da CIPAVes	10,8%									
SECOPA	8,1%									
Coord. de algum projeto TP	5,4%									
SMRI	2,7%									

Fonte: Autor (percentuais em participação nas reuniões ordinárias do GGI-M); Plano de Ação da 30ª reunião ordinária (participações em GTs).

(%) Porcentagem total de participações nas reuniões do pleno GGI-M Canoas.

GTS: (1) GT Estudos de Homicídios ou Mortes no Trânsito; (2) Fiscalização; (3) GT Parques e Praças; (4) GT Eventos; (5) GT Pontos de Câmeras; (6) GT Segurança nas Escolas; (7) GT Videomonitoramento; (8) GT *Shotspotter*; (9) GT Policial.

Inicialmente, pela observação dos dados, é possível vislumbrar uma correlação entre as instituições que mais participam das reuniões ordinárias do GGI-M (pelo percentual da 2ª coluna) e aquelas que compõe os GTs (pelo “sim” nas

demais colunas)²⁶. Entretanto também é possível observar instituições com alta taxa de participação nas reuniões ordinárias, como a Polícia Federal (89%), a OAB (89%) e a Aeronáutica (84%) que pouco participam dos GTs. A ausência em determinado GT pode significar uma ausência de competência daquela instituição naquele assunto. Mas se há instituições que pouco participam dos Grupos de Trabalho, que são os espaços onde as ações são organizadas, como explicar sua alta participação nas reuniões ordinárias?

Seguindo esta lógica no cruzamento dos dados (instituições presentes nas reuniões ordinárias e ausente em GTs) considera-se que a participação de algumas instituições no GGI-M é um requisito necessário para a legitimação deste espaço no subcampo das políticas públicas de segurança. Este parece ser o caso da OAB que participa de apenas um GT mas tem 89% de participação nas reuniões ordinárias, o que demonstra a importância desta instituição - para além de suas competências legais, sua posição e sua legitimidade em outros campos como o campo jurídico e o político - na composição GGI-M, mesmo que ela tenha uma participação mais discreta no âmbito do gabinete. O que se quer dizer é que a OAB, como instituição tradicional e capitalizada em outros espaços (campos), fornece legitimidade à existência do GGI-M no subcampo ao mesmo tempo em que se legitima como instituição no mesmo subcampo. Essa condição de legitimar se legitimando é coerente com as premissas epistemológicas bourdianas adotadas.

Em posição diversa (mas não antagônica), a Brigada Militar com 97% de participação nas reuniões ordinárias e participação em todos os GTs é uma instituição capaz de mobilizar toda sua história e o seu capital específico acumulado no subcampo das políticas públicas de segurança a ponto de possuir autoridade inquestionável, ou seja, não se pode conceber políticas públicas de segurança sem a participação da Brigada Militar.

Qual a diferença entre Brigada Militar e a OAB no subcampo das políticas públicas de segurança?

A diferença é que a OAB é uma instituição que *também* participa deste subcampo enquanto a Brigada Militar é uma instituição cujo subcampo é o local de excelência da sua existência. É possível conceber a OAB atuando, por sua força e seus capitais específicos adquiridos em outros campos, em um cenário (fictício) de

²⁶ A SMSPC, por óbvio, compõe todos os GTs e participa de todas as reuniões ordinárias.

políticas públicas onde a intervenção do poder público na segurança pública se desse de outra forma. Em contrapartida é difícil imaginar a Brigada Militar em tal cenário pois diversas características atuais da própria intervenção (hoje existente e legítima) do poder público na área da segurança foram historicamente consolidadas como atribuição da Brigada Militar . A própria história do subcampo se envolve diretamente com a história desta instituição. Isso não quer dizer uma imutabilidade do subcampo, ao contrário, quer dizer a mutabilidade da instituição às mudanças sociais, econômicas e políticas que têm moldado o subcampo ao longo de sua história. Teoricamente isto pode ser interpretado como o investimento contínuo, já que a BM existe a cerca de 200 anos, do capital específico adquirido, nas disputas travadas, para a manutenção de sua posição (hoje dominante) no subcampo das políticas públicas de segurança.

Em um contexto no qual os bens simbólicos específicos que compõe atualmente o subcampo, a saber, a “prevenção” e a “repressão qualificada”, estão em jogo, parece que as instituições que acumularam capital ao longo do tempo sob o bem da “repressão” estão conseguindo o mobilizar nestes dois primeiros anos de funcionamento do GGI-M de Canoas, aqui fala-se especialmente das forças policiais, especialmente a Brigada Militar e a Polícia Civil (esta com 97% de participação nas reuniões ordinárias, como a BM, e compondo 8 dos 9 GTs listados).

Além das considerações feitas até aqui, três outros aspectos chamam a atenção. Um deles é a alta participação de algumas secretarias municipais como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA) a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), a Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade (SMTM), que possuem equipes de fiscalização que integram plantões integrados do GT Fiscalização (ações integradas planejadas na área da fiscalização) e ações integradas de outros GTs. Nestes casos é interessante notar como estas instituições/secretarias estão legitimando suas competências (como a fiscalização) na integração proporcionada no GGI-M, ou seja, legitimando uma atribuição (a de fiscalizar) na ação conjunta com outras instituições, inclusive aquelas que parecem ser as dominantes, ou seja, as forças policiais.

No que tange ao subcampo das políticas públicas de segurança como espaço simbólico de disputas percebemos a ampliação do acesso ao campo. Estes novos membros trazem consigo suas atribuições anteriores que são agregadas ao campo,

quer dizer, os limites do campo se dilatam, propiciando a entrada de novos integrantes, como é o caso das secretarias citadas.

Os agentes aparentemente dominantes no campo, as forças policiais, mantêm legitimidade sobre suas antigas atribuições e conquistam novos espaços de atuação - e portanto de legitimação - na integração com estas outras forças. É o que vemos observando os dados, pois a BM participa de todos os GTs que possuem ações integradas, enquanto as secretarias que possuem equipes de fiscalização não. Poderíamos olhar essa questão do ponto de vista normativo, ou seja, das competências, que formaria o argumento de que a Brigada Militar possui competências para todas as ações enquanto as equipes de fiscalização não possuem. Mesmo sendo isto correto não desqualifica o argumento sociológico aqui empreendido, ou seja, o fato da Brigada Militar ser *competente* para todas as situações é o que conta, é justamente isto que demonstra sua posição de dominante no subcampo das políticas públicas de segurança: a autoridade legítima.

Um segundo aspecto é a participação de outras duas instituições, a Guarda Municipal e o Conselho Tutelar, ambos com alta participação nas reuniões ordinárias (84% e 81%, respectivamente) e participações em diversos GTs.

A Guarda Municipal passa por um processo de modernização²⁷ no município e neste parece estar conquistando certa legitimidade no subcampo. O interessante neste caso é que a instituição possui uma atribuição que concorre diretamente com a Brigada Militar, que é o "policiamento" ostensivo, apesar dos "policiamentos" da BM e da GM serem bem diferentes em atribuições (até porque a GM não é polícia). O fato do empoderamento da Guarda Municipal no âmbito do GGI-M é significativo para o subcampo das políticas públicas de segurança, pois atualmente se desenvolve o paradigma da "Guarda Comunitária"²⁸ que parece pesar, se pensarmos nos dois bens simbólicos pilares do subcampo - "repressão qualificada" e "prevenção" - mais para o lado das opções preventivas. Mais uma vez é necessário ressaltar que a Brigada Militar não perdeu seu espaço no policiamento ostensivo, podemos ver a legitimação, no âmbito do GGI-M, da atuação da Guarda Municipal muito mais como um abertura do subcampo do que como um desafio à posição de dominância da Brigada Militar.

²⁷ Sobre este processo, ver nota de rodapé nº 7, pg.27-28.

²⁸ Idem.

Com relação ao Conselho Tutelar, trata-se de um órgão importante para o próprio funcionamento do subcampo já que o enfoque do PRONASCI são os jovens em situação de vulnerabilidade.

O terceiro aspecto que chama a atenção é a baixa participação da Coordenação de Projetos do PRONASCI do município nas reuniões ordinárias do GGI-M (11%). Igualmente a participação de algum coordenador de algum projeto do Território de Paz é quase inexistente (5,4%). Isso nos remete diretamente aos dois principais bens simbólicos do subcampo das políticas públicas de segurança no Brasil. Enquanto a “repressão” parece estar sendo “qualificada” no âmbito do GGI-M com criação e efetividade de GTs e participações de diversas instituições, a “prevenção”, aquela ligada aos projetos sociais do Território de Paz do bairro Guajuviras, parece estar acontecendo em outros espaços que não o GGI-M, poderemos verificar isto melhor na próxima seção, que revela os assuntos das reuniões ordinárias, em ordem cronológica.

A fala do secretário de segurança pública e cidadania destaca a prioridade no início do processo de constituição do GGI-M, a saber, a consolidação do gabinete como instrumento da gestão e como integrador de diferentes forças. Neste cenário pouco espaço tiveram os projetos sociais do PRONASCI:

“Na realidade por conta de a gente estar desenvolvendo um projeto com tempo tão curto e desenvolvendo vários projetos dentro de vários programas em tempo tão reduzido, várias dinâmicas de articulação e de construção de pauta, de agenda, de deliberação, elas são, por assim dizer, açodadas, as vezes atropeladas. Em cada fórum a gente procura estabelecer um nível de priorização, de fato o GGI tem pautado muito mais as ações de ordem policial, de fiscalização, do que a dimensão social, temos muito mais compartilhado no GGI as ações sociais que estamos desenvolvendo do que pautado no GGI a deliberação de como vão se desenvolver essas ações. De uma certa forma isso é parte de um processo social, de construção dessas políticas, porque tivemos uma fase de concepção desses projetos que foi feita basicamente com a coordenação da secretaria, mas a partir da articulação com o grupo de trabalho montado dentro do governo, e que teve reuniões comunitárias, para levantar as necessidades e olhares e demandas. Isso se deu enquanto o GGI estava sendo estruturado, então não tínhamos condições de parar isso enquanto estruturávamos o GGI e depois pautar para dentro do GGI”. (Trecho da Entrevista com o secretário de segurança pública e cidadania de Canoas da seção 4.1).

De certa forma todas instituições que participam estão se legitimando no campo, através da obtenção de capital específico e autoridade legítima para determinadas funções e também, por outro lado, legitimando o próprio campo como espaço no subcampo das políticas públicas de segurança. Mesmo assim, com base

nas informações desta seção, vê-se que a relação legítima - ser legitimado pesa para um dos lados dependendo da instituição. A seguir é apresentada uma categorização da participação das instituições no gabinete, com função de refinar a compreensão sobre esta questão:

1) Instituições que legitimam o gabinete no subcampo: se por um lado as instituições precisam se legitimar no processo de participação do GGI-M, por outro o próprio gabinete precisa de instituições que legitimem a sua existência no subcampo. Estas instituições são aquelas que tem muita ou média participação nas reuniões ordinárias mas que pouco integram os GTs, responsáveis pelo planejamento e execução das ações integradas. São elas: Polícia Federal, OAB, Aeronáutica, SUSEPE, Comitê articulador do PRONASCI (Ministério de Justiça), PROCON, SMO e Procuradoria Geral do Município.

2) Instituições que se legitimam através do gabinete: são aquelas que parecem ter suas competências (anteriores ao GGI-M) legitimadas e fomentadas (no âmbito do GGI-M), adquiriram assim um capital específico no subcampo ao compartilhar planejamento/ações com as forças policiais (dominantes). Tem muita participação nas reuniões ordinárias e participam de vários GTs. São elas: SMDE, SMMA, SMS, SMTM, Defesa Civil e Conselho Tutelar.

3) Instituições dominantes: são aquelas que mantiveram suas competências e ainda ampliaram seu capital específico no compartilhamento de planejamento/ações com outras instituições. Tem muita participação nas reuniões ordinárias e integram todos os GTs. São elas: Polícia Civil e Brigada Militar, particularmente aquelas que capitalizaram-se e parece que capitalizam-se através do bem simbólico da “repressão”. Ainda cita-se a SMSPC que se tornou um centro de atenções no planejamento de políticas públicas no município, trazendo para dentro do conceito de “segurança” outros temas até então não apropriados por esta área e desta forma legitimando também o próprio subcampo das políticas públicas de segurança.

4) Instituições com participações casuais: participam casualmente das reuniões ordinárias conforme temática de interesse. Não integram os GTs.

Algumas instituições não foram enquadradas em nenhuma das categorias, mas aparecem ao longo da análise de dados.

3.3. Análise documental com recorte temporal do processo de formação do GGI-M

Na análise desta seção os dois primeiros anos do GGI-M de Canoas foram repartidos em quatro semestres na tentativa de compreender melhor o processo de constituição do gabinete. A apresentação será feita em ordem cronológica.

Algumas considerações prévias são necessárias sobre a exposição dos dados. A análise dos documentos não foi exaustiva, ou seja, não se catalogou tudo que ali constava. Na descrição unitária das reuniões, baseada no fio-lógico e no plano de ação, procurou-se selecionar as informações de acordo com as intenções desta pesquisa, a saber, verificar quais forças que participaram das reuniões e quais assuntos foram debatidos. Em alguns casos consta o conteúdo das discussões entre parênteses, mas isso serve mais para exemplificar e/ou esclarecer de que se trata o assunto - dar mais qualidade a exposição do dado - do que informação importante para a análise. O volume de trinta e nove reuniões torna desnecessário - de acordo com as pretensões teórico-metodológicas desta pesquisa - o aprofundamento nos conteúdos das discussões e dos posicionamento dos agentes, antes o que se tenta fazer é simplesmente verificar a existência de determinados assuntos e sua recorrência para a partir daí inferir que estes tem certa prioridade na agenda do GGI-M.

Existia a possibilidade priorizar algumas reuniões e trabalhar com mais qualidade/aprofundamento o conteúdo destas. Essa opção foi descartada para essa pesquisa pois a arbitrária seleção de alguns casos (certas reuniões) para serem aprofundados acarretaria em provável prejuízo na compreensão do conjunto. Em suma, o que se quer saber é se determinado assunto consta ou não na reunião (sim ou não?). Quais os tipos de pautas (pauta “x”, pauta “y”)? Quem são as instituições participantes? (polícias, poder judiciário, equipes de fiscalização, etc). Estes questionamentos são respondidos pela descrição e sistematização documental, base para se pensar a constituição do GGI-M no subcampo das políticas públicas de segurança.

1º semestre

No primeiro semestre foram realizadas doze reuniões ordinárias. As participações das instituições podem ser observadas na tabela abaixo.

Tabela 3. Presenças nas Reuniões Ordinárias GGI-M, 1º semestre.

Instituição/órgão/entidade	Participações		% dessa instituição
	N	%	
Brigada Militar	12	6,1%	100,0%
SMDE	12	6,1%	100,0%
SMTM	12	6,1%	100,0%
Polícia Civil	11	5,6%	91,7%
Conselho Tutelar	11	5,6%	91,7%
Polícia Federal	10	5,1%	83,3%
Polícia Rodoviária Federal	10	5,1%	83,3%
Defesa Civil	10	5,1%	83,3%
OAB	10	5,1%	83,3%
PROCON	10	5,1%	83,3%
SMMA	10	5,1%	83,3%
Comitê Articulador do PRONASCI	9	4,6%	75,0%
SMS	9	4,6%	75,0%
Aeronáutica	8	4,1%	66,7%
Ministério da Justiça	8	4,1%	66,7%
SUSEPE	8	4,1%	66,7%
Guarda Municipal	6	3,0%	50,0%
SMF	6	3,0%	50,0%
Bombeiros	5	2,5%	41,7%
PGM	5	2,5%	41,7%
SME	5	2,5%	41,7%
Ministério Público	2	1,0%	16,7%
PRONASCI Coord. Municipal	2	1,0%	16,7%
SMO	2	1,0%	16,7%
CONSEPRO	2	1,0%	16,7%
Instituto Geral de Perícias	2	1,0%	16,7%
Total	197	100%	

Fonte: Autor

A descrição a seguir é um indicativo das dinâmicas das reuniões do 1º semestre.

1ª reunião: Apresentação; Canoas + Segura;

2ª reunião: Canoas + Segura (videomonitoramento, GT definindo localização das câmeras, legislação, câmeras nas escolas); Fiscalização;

3ª reunião: Canoas + Segura (legislação SIMC - Sistema Integrado de Videomonitoramento de Canoas); Conflito Praça Jardim do Lago (composição de GT);

4ª reunião: Canoas + Segura (continuação da discussão das reuniões anteriores); Ação Integrada Parque Jardim do Lago; relato coordenadora PROJOVEM violência nas escolas;

5ª reunião: Canoas + Segura (continuação da discussão, ponto de câmeras, legislação); Fiscalização (comércio); GT Violência nas Escolas; convite para lançamento do Território de Paz.;

6ª reunião: Canoas + Segura (continuação, videomonitoramento, definições); Guarda Civil Municipal (apresentação, informes); Fiscalização (PL proibição bebidas alcoólicas postos de gasolina);

7ª reunião: Diagnóstico homicídios (PM + PC); Canoas + Segura (videomonitoramento); Fiscalização (continuação do assunto reunião anterior);

8ª reunião: Canoas + Segura (continuação, videomonitoramento); Fiscalização; Parque Eduardo Gomes (constituição de GT, a exemplo do GT Jardim do Lago);

9ª reunião: Fiscalização; Avaliação interna do GGI pelos membros; GT Jd. Lago e Pq. Eduardo Gomes;

10ª reunião: Homicídios (apresentação de dados); Território de Paz (Diagnósticos e tarefas dos respectivos membros sobre o bairro Guajuviras para a instalação do Território da Paz); Combinação reunião extraordinária (com o Fórum Comunitário) e relato andamento do Fórum Comunitário; CONSEG (informe da 1ª CONSEG);

11ª reunião: Território de Paz (distribuição de competências no evento de lançamento);

12ª reunião: Território de Paz/Fiscalização (avaliação do lançamento); GT Parques e Praças (Eduardo Gomes e Jd. do Lago); Presídio em Canoas; BR-116 (videomonitoramento); Pactuado participação do CONSEPRO no GGI-M; Sistemas de Participação (Pautas do prefeitura na Rua).

O que podemos depreender para o subcampo das políticas públicas de segurança a partir destes dados?

Percebe-se alto grau de participação (acima de 70%) das forças policiais e das secretarias responsáveis por equipes de fiscalização (SMDE, SMTM, SMMA e SMS). Neste grupo também participa o Conselho Tutelar (91,7%), Defesa Civil, OAB, PROCON (cada um com 83,3%) e o comitê articulador do PRONASCI do Ministério

da Justiça (75%). Vale lembrar que o PROCON é um dos projetos estratégicos da SMSPC de Canoas. A composição do gabinete, a partir das porcentagens de participação, mostra a presença de dois grandes grupos neste primeiro semestre: as forças policiais e as equipes de fiscalização, tendência já observada na seção 3.2.

O início do GGI-M de Canoas (1º semestre) foi marcado pela implementação do projeto estratégico “Canoas + Segura”. Nele vemos a importância do uso da tecnologia na política pública municipal de segurança, no qual o tema do videomonitoramento é predominante nas reuniões iniciais. O enfoque inicial dado ao uso da tecnologia no subcampo das políticas públicas de segurança, revela uma tendência de política pública de controle, de caráter repressivo, “qualificada” pela tecnologia.

Outra temática que cedo surge é a da fiscalização, que vai se consolidando ao longo das reuniões do primeiro semestre. O caráter integrador do GGI-M parece “sair do papel” logo em seu início através das ações integradas, que são operações envolvendo diversas forças, originadas nas Força-Tarefa. As ações integradas acontecem em parques e praças e também nas fiscalizações do comércio.

Sobre o uso de indicadores criminais cabe relevar o papel do homicídio, utilizado pelo gabinete. Os dados sobre tal indicador são apresentados pela Polícia Civil e pela Brigada Militar.

Na 10ª reunião surge o assunto Território de Paz, até então ausente das discussões.

Alguns outros assuntos também surgiram: a adesão do CONSEPRO como membro do GGI, os sistemas de participação do município, a possibilidade de construção de um Presídio no município e a violência nas escolas, inclusive com formação de GT sobre o assunto.

Em suma, os dados sobre a constituição do GGI-M de Canoas em seu 1º semestre de funcionamento no subcampo das políticas públicas de segurança reforçam as tendências apontadas nas seções 3.1 e 3.2. Verificou-se nas seções anteriores que o processo inicial foi marcado pela priorização das ações voltadas à fiscalização, agora vemos que junto a elas também tivera participação preponderante as pautas sobre o sistema de videomonitoramento. Fiscalização e sistema de câmeras de monitoramento podem ser pensadas em termos dos dois

bens simbólicos basilares do subcampo - “repressão qualificada” e “prevenção” - como temáticas mais voltadas à qualificação da repressão.

Confirmou-se também que, no âmbito do GGI-M, os projetos sociais PRONASCI não foram priorizados, uma vez que o surgimento do Território de Paz somente na pauta da 10ª reunião atesta nesta direção.

A violência nas escolas como pauta de debate e a participação de 50% da Guarda Municipal nas reuniões ordinárias atestam para o olhar especial do GGI-M para com o assunto, pautado já no 1º semestre, e nele a inserção da Guarda Municipal no subcampo das políticas públicas de segurança, pois a atuação da instituição no contexto atual canoense está diretamente ligada ao cotidiano escolar, com várias ações neste sentido²⁹. No contexto dos bens simbólicos fundamentais do subcampo, a Guarda Municipal começa a surgir como importante instituição que pode fortalecer o bem simbólico da “prevenção”.

²⁹ O próprio conceito de Guarda Comunitária explicita esta “cara” que se quer dar a GM. Além disso a Ronda Escolar acompanha o dia-a-dia das escolas municipais, assim como outros projetos como o Teatro de Fantoques e o Hip Guarda Hop, que pretendem integrar os profissionais da instituição ao ambiente escolar e contribuir para a convivência menos violenta entre os alunos.

2º semestre

No segundo semestre foram realizadas oito reuniões ordinárias³⁰. As participações das instituições podem ser observadas na tabela abaixo:

Tabela 4. Presenças nas Reuniões Ordinárias GGI-M, 2º semestre.

Instituição/órgão/entidade	Participações		% dessa instituição
	N	%	
Polícia Civil	7	5,7%	100,0%
Guarda Municipal	7	5,7%	100,0%
SMTM	7	5,7%	100,0%
Brigada Militar	6	4,9%	85,7%
Polícia Federal	6	4,9%	85,7%
Polícia Rodoviária Federal	6	4,9%	85,7%
Aeronáutica	6	4,9%	85,7%
OAB	6	4,9%	85,7%
Comitê Articulador do PRONASCI	6	4,9%	85,7%
SMMA	6	4,9%	85,7%
SMO	6	4,9%	85,7%
Bombeiros	5	4,1%	71,4%
Defesa Civil	5	4,1%	71,4%
Conselho Tutelar	5	4,1%	71,4%
SMDE	5	4,1%	71,4%
SMS	5	4,1%	71,4%
CONSEPRO	5	4,1%	71,4%
TRENSURB	5	4,1%	71,4%
SUSEPE	3	2,5%	42,9%
PROCON	3	2,5%	42,9%
PRONASCI Coord. Municipal	2	1,6%	28,6%
SMSU	2	1,6%	28,6%
Ministério da Justiça	1	,8%	14,3%
PGM	1	,8%	14,3%
SECOPA	1	,8%	14,3%
Coord. de algum projeto TP	1	,8%	14,3%
SMF	1	,8%	14,3%
SMC	1	,8%	14,3%
SMDUH	1	,8%	14,3%
Coordenador da CIPAVes	1	,8%	14,3%
Total	122	100%	

Nº de não respostas = 1.

Fonte: Autor

A descrição a seguir é um indicativo das dinâmicas das reuniões do 2º semestre.

13ª reunião: Território de Paz (informes); GT Fiscalização; GT Praças e Parques; GT Estudos de Homicídios; Canoas + Segura (PL, reestruturação SMIC); Indicadores Criminais (BM + PC); Guarda Municipal (informes);

³⁰ Em uma delas não tivemos o acesso à lista de presença.

14ª reunião: Fiscalização (diversos relatos/pactuações); PRONASCI (informe sobre recursos p/ os projetos no município); Guarda Municipal (informe sobre curso reciclagem da GM); Câmara de Vereadores (informe Guarda Mirim e integração deste projeto com projeto de segurança nas escolas. Possibilidade de reunião extraordinária³¹); GT Câmeras; GT Operação Verão; GT Segurança nas Escolas; GT Fiscalização no Comércio; GT Homicídios; GT Egressos e Apenados; Demandas solicitadas no Prefeitura na Rua; Aterro Sanitário (apresentação de ocorrências).

15ª reunião: Informes (Inaugurada DPPA; Instrumento de avaliação PRONASCI dos GGIs; GM cursos de formação; Ação integrada SMTM e ong em postos de gasolina; MD Segurança prestará serviços à prefeitura; Alarmes serão instalados; Câmeras; GT Segurança nas Escolas: CIPAVE dialogará com GGI-M); GT Parques e Praças; GT Fiscalização; GT Prevenção de Incêndios; GT Egressos e Apenados;

16ª reunião: Convênio SMTM e Fundação Shell; GT Parques e Praças; GT Estudo Homicídios; GT Fiscalização; GT Egressos e Apenados; Poluição Visual/Questão Ambiental (despoluição visual da cidade, principalmente BR116); Vídeos de Bondes no *Youtube* (retirar os vídeos da internet, MP);

17ª reunião: GT Fiscalização; Fórum Social Mundial (Formação de GT Segurança do FSM e GT FSM, programação de ação integrada); Convite aos membros do GGI-M lançamento vídeomonitoramento;

18ª reunião: GT Estudos Homicídios; Pesquisa de Vitimização aplicada em Canoas; Território de Paz (apresentação sobre avaliação geral da implantação do TP);

19ª reunião: Informes (presídio); GT Fiscalização (ação integrada TRENURB); Apresentação projeto CIPAVES; Apresentação projeto Mulheres da Paz; Prédios abandonados centro de Canoas;

20ª reunião: Informes (ações integradas contra poluição visual e recolhimentos de máquinas jucke box sem licença de funcionamento; bolsa-formação GM; continuidade operações TRENURB; SMTM solicita fiscalização em local devido a rachas; SMS comunica início de projeto de regularização); SECOPA

³¹ “Possibilidade de convocação de reunião Extraordinária do GGI-M para tratar sobre o assunto dos vídeos de bondes localizados pela SMSPC em sítios da rede mundial de computadores. Será entregue ofício de representação ao MP, para a possível retirada dos vídeos de exibição no sítio YouTube, que por sua vez fazem apologia a violência, drogas, armas e etc”. (Plano de Ação da 14ª Reunião).

(forças policiais promoverão seminário); GT Estudo Homicídios; GT Fiscalização (debate sobre normas(leis) no município e possíveis normas especiais para o Território de Paz); Complexo prisional municipal;

O que podemos depreender para o subcampo das políticas públicas de segurança a partir dos dados do 2º semestre?

A composição do gabinete apresentou ligeira alteração. Aumentou no 2º semestre, em comparação ao 1º, o número de instituições com mais de 70% de participação (de 13 para 18). A GM possui assento cativo agora, com 100% de presença. O Território de Paz também surge com a participação da Coordenação de Projetos (28,6%) e a participação de um coordenador de um projeto específico (14,3%), com o mesmo percentual (14,3% ou uma reunião) aparece a participação do coordenador das CIPAVEs.

Se no 1º semestre a predominância era o sistema de videomonitoramento e a fiscalização, no segundo vê-se a consolidação destas temáticas e uma certa abertura para o Território de Paz e seus respectivos projetos sociais, mesmo que não sendo muito alvo de discussão e deliberação.

Essa constatação propicia uma possível leitura no subcampo das políticas públicas de segurança que ratifica as considerações até aqui realizadas, ou seja, no início havia certas prioridades, como a integração das forças policiais e das equipes de fiscalização, no âmbito do GGI-M. Essa integração como “qualificação da repressão” prossegue e progride, no entanto alguns indícios de fomento a “prevenção” também surgem, de forma mais marginal, através das pautas em torno das escolas (mesmo que aí também se fomente a coibição, como retirar vídeos de bondes do site *youtube*), do fomento às CIPAVEs e da legitimidade que parece adquirir a Guarda Municipal.

3º semestre

No terceiro semestre foram realizadas dez reuniões ordinárias, em uma delas não tivemos o acesso à lista de presença. As participações das instituições podem ser observadas na tabela abaixo.

Tabela 5. Presenças nas Reuniões Ordinárias GGI-M, 3º semestre.

Instituição/órgão/entidade	Participações		% dessa instituição
	N	%	
Brigada Militar	9	4,5%	100,0%
Polícia Civil	9	4,5%	100,0%
Polícia Federal	9	4,5%	100,0%
OAB	9	4,5%	100,0%
Guarda Municipal	9	4,5%	100,0%
SMTM	9	4,5%	100,0%
SMS	9	4,5%	100,0%
Aeronáutica	8	4,0%	88,9%
Observatório	8	4,0%	88,9%
SMMA	8	4,0%	88,9%
SMO	8	4,0%	88,9%
CONSEPRO	8	4,0%	88,9%
Bombeiros	7	3,5%	77,8%
Conselho Tutelar	7	3,5%	77,8%
PROCON	7	3,5%	77,8%
SMDE	7	3,5%	77,8%
Polícia Rodoviária Federal	6	3,0%	66,7%
Ministério da Justiça	6	3,0%	66,7%
SUSEPE	6	3,0%	66,7%
Comitê Articulador do PRONASCI	6	3,0%	66,7%
PGM	6	3,0%	66,7%
Defesa Civil	5	2,5%	55,6%
SMSU	5	2,5%	55,6%
TRENSURB	5	2,5%	55,6%
SMDUH	4	2,0%	44,4%
SMDS	4	2,0%	44,4%
Ministério Público	3	1,5%	33,3%
PRONASCI Coord. Municipal	3	1,5%	33,3%
Coordenador da CIPAVES	3	1,5%	33,3%
SMF	2	1,0%	22,2%
SECOPA	1	,5%	11,1%
Coord. de algum projeto TP	1	,5%	11,1%
Coordenação de projetos PRONASCI de Canoas	1	,5%	11,1%
SMC	1	,5%	11,1%
SMRI	1	,5%	11,1%
Total	200	100%	

Nº de não resposta = 1.

Fonte: Autor

A descrição a seguir é um indicativo das dinâmicas das reuniões do 3º semestre.

21ª reunião: Informes (Apresentação equipe Observatório Segurança Pública; informações sobre o projeto Mulheres da Paz); GT Praças e Parques; GT Segurança nas Escolas (cronograma CIPAVes); Projeto EDUCAVISA; GT Fiscalização; GT Estudos Homicídios; Fiscalização de rachas e colocação de pardais;

22ª reunião: Informes (Lançamento projeto Geração Consciente) PROCON apresenta CODECOM; GT Câmeras; GT Estudos de Homicídios; GT Fiscalização; apresentação projeto prédio da PC; apresentação a planta da Praça da Juventude; apresentação Núcleo de Justiça Comunitária;

23ª reunião: Informes (apresentação aprovação Fundo Municipal de Segurança Pública; PF pede ajuda ao GGI no diálogo com MP em redução de recursos); GT Câmeras; apresentação Observatório de Segurança Pública (escopo, funcionamento e dados de homicídios; articulação entre Observatório e GT Estudos Homicídios); apresentação projeto Área Azul;

24ª reunião: Informes (divulgação lançamento projeto PROTEJO e ação integrada de segurança no evento); GT Câmeras; GT Estudos Homicídios (OSPC apresenta relatório de homicídios do mês); apresentação do Conselho Tutelar (sobre a própria instituição);

25ª reunião: apresentação do PPCAAM (Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte); criação do GT Contra extermínio da Juventude; apresentação do PROCON de suas atividades; GT Fiscalização (consolidação de procedimentos do Plantão Integrado Permanente; andamento da operação de combate à poluição visual); GT Videomonitoramento (formulário de requerimento de imagens); GT Estudos de Homicídios (OSPC apresenta dados homicídios do mês); GT Parques e Praças;

26ª reunião: GT Fiscalização (apresentação dados Plantão Integrado Permanente - ação integrada); GT Pontos de Câmeras; GT Videomonitoramento; GT Observatório (apresentação roubo/furto de veículos); GT Parques e Praças;

27ª reunião: Campanha Canoas Viva (anti-drogas); Canoas Shopping (conjunto de ações e operações); GT Fiscalização (apresentação do resultado do Plantão Integrado Permanente); GT Ponto de Câmeras; GT Observatório (apresentação de dados sobre homicídios); GT Eventos (lançamento, formalização em um GT de ações que já aconteciam por demanda);

28ª reunião: Sistema de Comunicação Integrada - IPICS (apresentação); SECOPA (formação de GT para elaboração de Plano de Contingência para o município, normas FIFA para Copa);

29ª reunião: GT Fiscalização (apresentação dados Plantão Integrado Permanente; pactuações); GT Observatório (dados sobre furto/roubo de veículos; apresentação de produtos do OSPC); PL sobre instalação de GPS em táxis; GT ShotSpotter (lançamento; 1ª prisão feita com ajuda do sistema);

30ª reunião: Balanço do GGI-M até o momento; apresentação OSPC (estatísticas criminais do mês); Congresso da Cidade.

O que podemos depreender para o subcampo das políticas públicas de segurança a partir dos dados do 3º semestre?

Quanto à composição do gabinete percebe-se que as mesmas forças continuam com alto índice de participação, com a diferença que o número de instituições com 100%, ou seja, participação em todas as reuniões, aumentou de três (nos dois primeiros semestres) para sete no 3º semestre. Isso demonstra a legitimidade adquirida pelo GGI-M no subcampo, através da maior atração às instituições, que buscam conquistar seus espaços no gabinete, participando sempre.

Também chama a atenção a inserção do Observatório de Segurança Pública e Cidadania (OSPC), sediado na SMSPC, que aparece com 89% de participação nas reuniões ordinárias. A participação da coordenação de projetos PRONASCI e a participação de algum coordenador de um dos projetos sociais específicos aparecem novamente de forma marginal nas reuniões ordinárias do GGI-M (11% cada). A coordenação das CIPAVES teve participação equivalente a um terço (33%).

Com relação ao conteúdo das reuniões a principal novidade no 3º semestre é a inserção do Observatório de Segurança Pública, que passa a apresentar estatísticas criminais em todas as reuniões ordinárias, antes os dados sobre homicídios estavam ao encargo da Polícia Civil e da Brigada Militar.

A introdução do Observatório, como um projeto do PRONASCI, impacta no subcampo das políticas públicas de segurança na medida em que fornece uma força maior à SMSPC e ao governo municipal, dada que a orientação das políticas deve ser indicada por dados/informações/diagnósticos e o fato do órgão responsável por estes diagnósticos ser independente (e externo) às forças policiais significa uma perda relativa de autonomia e uma necessidade crescente destas de avolumar o

diálogo e de fomentar os canais de comunicação. É relativa porque não quer dizer que vá influenciar diretamente na parte operacional e cotidiana destas instituições, mas significa, ao menos, um *compartilhamento de competências*.³²

Ademais, já visto no 1º e 2º semestres, a fiscalização, as ações integradas em eventos e parques e praças, e a regulação do sistema de videomonitoramento são assuntos já instituídos na dinâmica do GGI-M. A novidade é mais um sistema que “qualifica” a repressão: o audiomonitoramento ou *Shotspotter*.

³² Um dado que extrapola o recorte temporal desta pesquisa mas que ratifica o afirmado, é que posteriormente o Observatório passa a atuar GT de Fiscalização, auxiliando no planejamento através da formatação de informações via georreferenciamento.

4º semestre

No quarto semestre foram realizadas nove reuniões ordinárias. As participações das instituições podem ser observadas na tabela abaixo.

Tabela 6. Presenças nas Reuniões Ordinárias GGI-M, 4º semestre.

Instituição/órgão/entidade	Participações		% dessa instituição
	N	%	
Brigada Militar	9	4,6%	100,0%
Polícia Civil	9	4,6%	100,0%
Aeronáutica	9	4,6%	100,0%
SUSEPE	9	4,6%	100,0%
Observatório	9	4,6%	100,0%
Guarda Municipal	9	4,6%	100,0%
SMDE	9	4,6%	100,0%
SMMA	9	4,6%	100,0%
SMTM	9	4,6%	100,0%
SMS	9	4,6%	100,0%
CONSEPRO	9	4,6%	100,0%
Polícia Federal	8	4,1%	88,9%
Defesa Civil	8	4,1%	88,9%
OAB	8	4,1%	88,9%
SMO	8	4,1%	88,9%
Polícia Rodoviária Federal	7	3,6%	77,8%
Conselho Tutelar	7	3,6%	77,8%
TRENSURB	7	3,6%	77,8%
PGM	6	3,0%	66,7%
Comitê Articulador do PRONASCI	5	2,5%	55,6%
PROCON	5	2,5%	55,6%
Instituto Geral de Perícias	5	2,5%	55,6%
Bombeiros	4	2,0%	44,4%
SMDUH	4	2,0%	44,4%
PRONASCI Coord. Municipal	3	1,5%	33,3%
Coordenação de projetos PRONASCI de Canoas	3	1,5%	33,3%
SMC	3	1,5%	33,3%
SMSU	3	1,5%	33,3%
Ministério Público	1	,5%	11,1%
SECOPA	1	,5%	11,1%
SME	1	,5%	11,1%
SMDS	1	,5%	11,1%
Total	197	100%	

Fonte: Autor

A descrição a seguir é um indicativo das dinâmicas das reuniões do 4º semestre.

31ª reunião: GT *ShotSpotter* (apresentação OSPC); GT Eventos; GT Fiscalização; GT Videomonitoramento;

32ª reunião: GT *ShotSpotter* (apresentação OSPC); GT Fiscalização (apresentação dados Plantão Integrado); GT Videomonitoramento; Plano Municipal de Contingência da Dengue;

33ª reunião: GT Fiscalização; GT Videomonitoramento; Ação Integrada depósitos irregulares de lixo; OSPC (apresentação dos dados de homicídios do mês e outros produtos do OSPC); Fiscalização do comércio e fornecimento de fogos de artifício no município;

34ª reunião: GT Videomonitoramento; GT Fiscalização; OSPC (dados do ShotSpotter e dados dos homicídios do mês); GT ShotSpotter (apresentação técnica do funcionamento do sistema); alteração de sinalização de trânsito na cidade; PL para comercialização de fogos de artifício (continuação de assunto da reunião anterior);

35ª reunião: GT Fiscalização (apresentação dados Plantão Integrado e Ação Integrada Praia do Paquetá); GT ShotSpotter; apresentação novos delegados PC; Guaritas e vigilância privada em Canoas;

36ª reunião: Informes PRONASCI (Assinatura do Pacto de Enfrentamento contra a Mulher no bairro Guajuviras); GT Fiscalização (apresentação de dados do Plantão Integrado e mapa do mesmo em parceria com OSPC); GT Eventos/Carnaval; GT Praças e Parques/Praia do Paquetá; Discussão sobre poluição sonora e pactuações sobre o tema;

37ª reunião: Informes (Território de Paz); OSPC (apresentação dados de homicídios, dados sobre o ShotSpotter; perfil do público dos projetos PRONASCI; atuação da Guarda Comunitária; estatísticas criminais e pesquisas que serão feitas para avaliação do TP); GT Praças e Parques; GT Fiscalização; GT Egressos e Apenados;

38ª reunião: DETRAN/RS (ações no trânsito); OSPC (apresentação dados de homicídios e furto/roubo de veículos); GT Policial; GT Fiscalização; GT Praças e Parques (praia do Paquetá); Informações sobre os Projetos PRONASCI;

39ª reunião: Segurança nas Praças Esportivas (liga de futsal); GT Eventos; GT Fiscalização; Canoas + Segura (proposta de nº de telefone para denúncias; integração das informações); Informações sobre os Projetos PRONASCI.

O que podemos depreender para o subcampo das políticas públicas de segurança a partir dos dados do 4º semestre?

Com relação à composição das reuniões ordinárias vemos novamente um aumento no número de instituições que participaram em 100% das vezes, ou em todas reuniões, de 7 no 3º semestre pra 11 no 4º, confirmando a tendência

observada entre o 2º e o 3º semestre. Entre estes temos como novidade o CONSEPRO. A coordenação dos projetos PRONASCI teve uma participação um pouco maior (33%).

Com relação às pautas temos o fortalecimento do *ShotSpotter* e a consolidação do Observatório, que apresenta em todas as reuniões estatísticas criminais mas também passa a avaliar o sistema do *ShotSpotter*, bem como apresenta informações sobre os projetos e públicos do Território de Paz do bairro Guajuviras e sobre a Guarda Municipal.

Além destas considerações observa-se a repetição do que já acontecia nos outros semestres. Parece que neste 4º semestre o GGI-M começa a definir um padrão de funcionamento, através das ações integradas e fiscalizações, do funcionamento pleno de alguns GTs (GT Fiscalização, GT Parques e Praças e GT Eventos) e da inserção do Observatório de Segurança Pública.

Observa-se no subcampo das políticas públicas de segurança a consolidação da integração das instituições com capital acumulado ao longo do tempo, ou seja, as forças policiais, com as equipes de fiscalização do município. Vê-se que o município foi capaz de induzir este processo pois os agentes dominantes no subcampo não foram desafiados, tendo ampla participação nas reuniões ordinárias e nos GTs, assim como os assuntos mais ligados a “qualificação” da repressão dominam as pautas, fortalecendo, no âmbito do gabinete, justamente aquelas instituições cujo bem simbólico da “repressão qualificada” agrega mais autoridade legítima. Dito de outra forma, o discurso ortodoxo não foi contestado a ponto de instabilizar o subcampo, no âmbito do GGI-M. Ao contrário, ele ganhou mais força já que o gabinete também exerce a função de Conselho Municipal de Segurança. Logo as forças dominantes no GGI-M fortalecem-se ainda mais, porque adquirem um capital “extra” advindo das atribuições do Conselho Municipal de Segurança que estão agregadas ao gabinete.

Por outro lado, como a política nacional também pretender focar para uma discurso mais herético - o da “prevenção” na área da segurança pública - é possível ver, no âmbito do GGI-M, a Guarda Municipal na perspectiva da Guarda Comunitária e o Observatório de Segurança Pública como duas forças com potencial de tencionar e até mesmo de adquirir capital específico no subcampo através do bem simbólico da “prevenção”. A Guarda Municipal na qual houve um investimento de

modernização e de concepção “comunitária” e o Observatório porque tem capacidade de influir diretamente no planejamento das políticas. O fato de ambos pertencerem à SMSPC mostra, portanto, que esta própria pode equalizar a distribuição de capital no subcampo das políticas públicas de segurança.

As inferências feitas nesta pesquisa, com base nos dados utilizados, precisam ser complementadas por outras investigações com olhares metodológicos diferentes. O que se buscou realizar aqui foi mapear a constituição do GGI-M em Canoas, com o sabido prejuízo de desconsiderar a enorme complexidade das relações interinstitucionais.

Conclusão

No primeiro capítulo foi apresentado o que diz a literatura sobre o aumento da violência urbana a partir da década de 80, o processo de municipalização da segurança pública como uma resposta e o Gabinete de Gestão Integrada Municipal neste contexto. No segundo capítulo o conceito de campo em Pierre Bourdieu foi discutido de modo a fundamentar a reflexão teórica deste trabalho, também mostrou-se a apropriação deste conceito por David Garland e o uso para pensar o campo de controle do crime e da justiça penal. Depois disso explicitou-se a instrumentalização do conceito para esta pesquisa e, a partir daí, uma hipótese foi construída sobre o subcampo das políticas pública de segurança no Brasil. Por fim, no terceiro capítulo realizou-se estudo empírico do GGI-M no município de Canoas-RS.

Foi visto que são diversas as causas para o do aumento da violência urbana, depois do processo de redemocratização, no contexto brasileiro. Dentre elas a urbanização desordenada dos grandes centros urbanos; a emergência da sociedade de consumo, que coloca o indivíduo na pressão de consumir para inserir-se socialmente; o crime como atividade profissional através do desenvolvimento do crime-negócio, que estrutura redes em nível global; a crise do sistema de justiça criminal na sua incapacidade de oferecer uma reposta efetiva às novas dinâmicas criminais. Tudo isto inserido em um contexto onde as instituições políticas são marcadas pelo herança cultural da corrupção e do clientelismo.

Em decorrência disto o sentimento de insegurança hoje dissemina-se de forma alarmante.

Neste cenário temos assistido à municipalização da segurança pública no Brasil, como parte de um processo de descentralização político-administrativa, pelo reconhecimento da importância da esfera local no planejamento das políticas públicas de segurança.

A municipalização manifesta-se através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI. O suporte paradigmático é o conceito de segurança cidadã, que resgata a luta pelos direitos humanos e pela participação democrática.

Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais surgem como estrutura à nível local responsável por operacionalizar as políticas públicas de segurança. Sua

intenção é institucionalizar o diálogo entre diferentes forças no planejamento e execução de ações integradas.

A partir da matriz teórica de Pierre Bourdieu procurou-se compreender como se deu o processo de constituição e consolidação do GGI-M de Canoas - RS no subcampo das políticas públicas de segurança, através dos seus dois bem simbólicos basilares: a “prevenção” e a “repressão qualificada”.

Do mapeamento das participações nas reuniões ordinárias e nos grupos de trabalho e dos temas de debate viu-se que a “repressão” enquanto bem simbólico que comandava o subcampo conseguiu sobreviver através da adição do “qualificada”. Assim a “repressão qualificada”, no âmbito do GGI-M, aglutina os discursos mais antigos e ortodoxos do campo bem como fornece capital específico para aqueles agentes (instituições, entidades ou órgãos) que atuam sob seu respaldo, inclusive forças que a partir daí conquistaram autoridade no subcampo, como é o caso das equipes de fiscalização de diversas secretarias municipais.

O alargamento conceitual do campo e a entrada de novos agentes não desafiou os dominantes, a saber, as forças policiais, em especial a Brigada Militar e a Polícia Civil. Ao contrário estas forças reafirmaram sua autoridade e competência ainda ampliando sua possibilidade de obtenção de capital específico na ação conjunta com outras instituições.

O município através da Secretaria de Segurança Pública e Cidadania pode ser apontado como aquele que mais se capitalizou neste processo, chegando à posição de dominância junto com as forças policiais. Isto ocorreu porque o GGI-M é gerido pela SMSPC e acumula as competências do Conselho Municipal de Segurança, que seria a instância responsável por elaborar as diretrizes municipais de segurança. Desta feita, através do GGI-M a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania parece ser o único agente no subcampo capaz de equalizar a importância dos bens simbólicos “prevenção” e “repressão qualificada”.

A análise de dados mostrou que os coordenadores dos projetos sociais do PRONASCI tem uma participação marginal no âmbito do gabinete, portanto não conseguem acúmulo de capital específico para atuação neste espaço deliberativo. Todavia vê-se que a introdução do Observatório de Segurança Pública, sediado na SMSPC e ligado à gestão municipal³³, pode significar um instrumento que fortaleça

³³ O coordenador institucional do OSPC é o secretário de segurança pública e cidadania.

mais o bem simbólico da “prevenção”, pois tem capacidade de influir no planejamento de políticas e ações.

Outra inserção com potencial de capitalizar-se sob o bem simbólico da “prevenção” e que integra o GGI-M é a Guarda Municipal, principalmente com a atuação focada no paradigma de guarda comunitária.

Se é correto que o Gabinete de Gestão Integrada Municipal é um espaço concreto onde ocorrem lutas simbólicas buscando legitimidade e autoridade no subcampo das políticas públicas de segurança, também é certo que ele, como espaço constituído, também integra este subcampo.

Assim, o gabinete consolidou-se em Canoas pois constituiu-se como espaço reconhecido (legitimado) pelos seus integrantes ao mesmo tempo que legitimava a atuação destes. Neste processo, alguns temas discutidos no gabinete demonstram a sua vocação ao bem simbólico da “repressão qualificada”. O uso de tecnologias de controle, como o audiomonitoramento e o vídeomonitoramento e a temática da fiscalização como assunto permanente são exemplos que comprovam isso.

Isso nos remete ao conceito de campo em Bourdieu, pois um campo, se revolucionado radicalmente, pode deixar de existir. Por isso, os novos integrantes devem “pagar uma entrada”, que significa dizer que devem reconhecer e legitimar o campo e toda sua história.

No subcampo das políticas públicas de segurança o passado é a repressão. Portanto nada mais plausível do que sua existência permaneça com muita força. Só assim parece ser possível se constituir espaços, como o GGI-M, contando com o apoio dos ortodoxos e assim fluindo o processo com uma relativa estabilidade política.

Nossa análise focou o início de um processo: os dois primeiros anos do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Canoas. Neste começar - resgatando Garland - vê-se que as estratégias de segregação punitiva parecem dominar as pautas do gabinete. Dado o caráter embrionário do GGI-M é difícil de dizer se as parcerias preventivas terão mais chance de sair da marginalidade e, com mais autoridade legítima, ocupar um lugar mais central no gabinete.

Por fim, convém destacar que as inferências sobre as instituições restringem-se a sua participação no âmbito do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, em outras palavras, não se faz qualquer consideração sobre a atuação destas

instituições fora do alcance do gabinete, mesmo que seja na área da segurança pública.

Referências

- ALVES, Caleb Faria *et al.* Processos de pesquisa nas ciências sociais: uma introdução. In: PINTO, Céli Regina Jardim; GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos (Org). *Ciências humanas: pesquisa e método*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 63-83.
- ADORNO, Sérgio. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. *Jornal de Psicologia-PSI*, Rio de Janeiro, p. 7-8, abr./jun. 2002.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Prevenção Integrada: novas perspectivas para as políticas de segurança no Brasil. *Katálisis*, Florianópolis, v.9, n.1, p.38 -42, jan./jun. 2006.
- BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. 1ª ed. Porto Alegre: Zouk, 2006. 556 p.
- BOURDIEU, Pierre. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 9. ed. Campinas: Papirus, 2008.
- BRASIL, Ministério da Justiça. *Gabinetes de Gestão Integrada em segurança pública: coletânea 2003-2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.
- BRASIL, Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/>>. Acesso em 2 de jun. 2011a.
- BRASIL, Ministério da Justiça. *Cartilha do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M)*. Disponível em: <http://issuu.com/azimutecom/docs/cartilha_GGI-M>. Acesso em 10 de jun. 2011b.
- CANOAS, Prefeitura Municipal. *Lei nº 5.386/2009*. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/Site/Publicidade/leis.asp>>. Acessos em 23 de out. 2010 e 5 de jun. 2011.
- CORTES, Soraya M. Vargas. Técnicas de coleta e análise qualitativos de dados. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, n. 9, p.11-47. 1995.
- DEQUEX, Araujo Silva Jr. Segurança pública como cultura do controle. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 4, 7. ed., 2010.
- FAGUNDES, André Lucas. *A municipalização da segurança pública: estudo de caso em São Leopoldo, RS*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

GARLAND, David. *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. 1ª. ed. Barcelona: Gedisa, 2005.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. *Estudos Criminológicos*, n. 4, 2005.

MADEIRA, Lúgia Mori. O direito nas teorias sociológicas de Pierre Bourdieu e Niklas Luhmann. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 19-39, jun. 2007.

MADEIRA, Lúgia Mori. *A implementação do PRONASCI na Região Metropolitana de Porto Alegre: um estudo sobre o processo e a efetividade da federalização das políticas públicas de segurança pública*. Projeto de pesquisa referente ao edital 03/2009 – ARD FAPERGS. Porto Alegre, 2009.

MADEIRA, Lúgia Mori. *Leituras criminológicas e política criminal na modernidade tardia*. Porto Alegre: Notadez, 2008.

MADEIRA, Lúgia Mori. Mudanças no sistema de justiça criminal brasileiro nas duas últimas décadas: rumo a um Estado Penal? In: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, XXI, 2009, Santiago do Chile. *Online paperroom IPSA*, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1994.

NASCIMENTO, E. Pinheiro. Violência urbana: o eixo da conjuntura social brasileira no final do século XX. In: ZAVERUCHA; Jorge, ROSÁRIO; Maria do, BARROS; Negreiros. *Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais*. Recife: Mossangana, 2002.

NETO, Theodomiro Dias. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PAZINATO DA CUNHA, Eduardo. *Os sentidos da participação para a construção de políticas de segurança municipais*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2009.

PEREIRA, Alexandre Knewitz. *O papel dos municípios na segurança pública: a atuação da Guarda Municipal e a função dos Gabinetes de Gestão Integrada municipais*. Monografia - Especialização em Segurança Pública e Justiça Criminal, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2010.

SCHABBACH, Leticia Maria. *Tendências e preditores da criminalidade violenta no Rio Grande do Sul*. 2007. Tese (Doutorado), Programa de pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, p.77-97, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acesso em 2 de jun. 2011.

SOARES, Luiz Eduardo. Gabinete de Gestão Integrada da segurança pública: gênese, implantação, desdobramentos. In: BRASIL, Ministério da Justiça. *Gabinetes de Gestão Integrada em segurança pública: coletânea 2003-2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da "modernidade tardia". *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 3-12, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22221.pdf>>. Acesso em 2 de jun. 2011.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso na segurança pública. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, p. 31-49, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a03v2161.pdf>>. Acesso em 2 de jun. 2011.