

# Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais

## Luis Flávio Sapori

*Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, coordenador do Centro de Estudos e Pesquisa em Segurança Pública (CEPESP) da PUC Minas.*

*Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – Belo Horizonte – MG – Brasil*

*flaviosapori@gmail.com*

## Scheilla C. Andrade

*Mestre em Administração Pública, Administradora Pública na Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais.*

*Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais – Belo Horizonte – MG – Brasil*

### Resumo

*O artigo tem como proposta analisar os resultados alcançados pela política de integração das polícias executada pelo governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2010. A partir de ampla análise documental e da realização de entrevistas qualitativas e de um survey, procurou-se averiguar o grau de institucionalização obtido pela referida política pública. A principal conclusão do estudo é a de que a despeito da elevada sofisticação da estrutura de governança implantada nos setores de informação, ensino, correição, áreas de atuação e planejamento operacional, com ampla legitimidade perante os policiais civis e militares, o antagonismo corporativo entre as polícias permaneceu.*

### Palavras-Chave

*Minas Gerais; Governança; Integração.*

O presente artigo tem como objetivo avaliar os resultados alcançados, em termos do grau de institucionalização, pela política de integração das Polícias Militar e Civil implementada pelo governo de Minas Gerais, no período de 2003 a 2010. O conceito de institucionalização aqui adotado é oriundo de Tolbert e, Zucker (1998). Nesse sentido, o processo de institucionalização envolve: criação de arranjos estruturais e formais em resposta a certos tipos de problemas – habitualização; desenvolvimento de certo grau de consenso entre os *decision-makers* organizacionais sobre o valor dessas estruturas – objetivação; e continuidade no tempo das estruturas criadas, mantendo-se ao longo de gerações seguintes dos membros das organizações – sedimentação.

O marco inicial dessa política é o ano de 2003, quando foi criada a Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds), em substituição às extintas Secretarias de Segurança Pública e de Justiça e Direitos Humanos. Nesse momento também foi concebido um Plano Estadual de Segurança Pública, que nortearia as ações na área no quadriênio 2003-2006. A estrutura desse novo órgão passou a dedicar uma superintendência para a temática da integração policial, onde passaram a ser coordenados proje-

tos em algumas áreas consideradas fundamentais para a obtenção da necessária interlocução entre as organizações policiais mineiras.

O projeto inicial, denominado Sistema Integrado de Defesa Social (Sids), priorizou o compartilhamento de informações e a padronização dos registros de ocorrências. Paralelamente a esse esforço, foi iniciada a compatibilização de áreas de atuação, de forma que houvesse correspondência entre unidades policiais de ambas as corporações, as Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp).

Numa segunda fase foi implantada uma metodologia de gestão do trabalho policial denominada Integração da Gestão em Segurança Pública (Igesp), inspirada nas experiências de Nova Iorque e Bogotá. Outras estratégias também se fizeram relevantes para a promoção da integração policial em Minas Gerais, com ações de aproximação entre as Academias de Polícia e também entre suas Corregedorias.

O artigo apresenta uma análise de dados empíricos obtidos em pesquisa realizada em 2009 e 2010. Para tanto, foram utilizados três instrumentos de coleta de dados. Aplicou-se um *survey*, que visou aferir o nível de legitimidade alcança-

do pela política de integração junto aos policiais militares e civis. Além disso, foram realizadas entrevistas qualitativas com os atores considerados relevantes para a política de integração policial, tais como a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais e as Polícias Militar e Civil de Minas Gerais. Outro instrumento de coleta de dados foi a análise de documentos e normatizações produzidas ao longo da implementação da política de integração das polícias.<sup>1</sup>

### A integração das informações

Os trabalhos do Sids são distribuídos entre dois centros operativos em função da natureza da atividade a ser desenvolvida. O Centro Integrado de Atendimento e Despacho (Ciad) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (Cinds) são os dois centros operativos do Sids que cuidam da gestão integrada das informações geradas no âmbito das organizações policiais. O Ciad é responsável pela gestão das atividades operacionais, centralizando os atendimentos radiofônicos das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros, processando e direcionando as chamadas aos órgãos competentes. Já a função do Cinds é coordenar a gestão das informações sistematizadas, especialmente a produção de estatística e análise criminal.

O Ciad foi a primeira estrutura integrada, permitindo o atendimento mais agilizado das chamadas radiofônicas, a visualização da área geográfica do local referente aos eventos, a comunicação imediata do efetivo incumbido do atendimento e a atuação mais bem direcionada de policiais. Os módulos que possibilitam a aglutinação de informações em forma de banco de dados são o Controle de Atendimento e Despacho (CAD),

o Registro de Eventos de Defesa Social (Reds) e o PCNet, que é o Sistema de Gerenciamento de Procedimentos Policiais via web.

O módulo CAD é importante para o processo do ciclo policial porque ali ocorre o tratamento inicial do evento de defesa social. O evento é encaminhado adequadamente a quem é responsável (PM, PC ou CBM) para as devidas providências. A integração dos trabalhos policiais por meio do CAD permite o acompanhamento simultâneo de uma ocorrência, atualização com novos registros e alocação adequada de efetivos pelas Polícias Militar e Civil e Corpo de Bombeiros sem acontecer acúmulo de efetivos numa mesma chamada. Isto representa um grande avanço, “porque antes os centros eram separados e as pessoas não tinham uma visão clara do que estava acontecendo no momento” (Entrevista, policial militar).

O Reds, por sua vez, é a porta de entrada de ocorrências para o Sids. Ele consiste num boletim de ocorrências policiais e de bombeiro padronizado e único para as instituições, no qual são tratados todos os registros de eventos de defesa social. Este módulo do Ciad é uma ferramenta que passou a ser fundamental, tendo em vista o armazém de dados dele proveniente e o alinhamento que possui com os módulos CAD e PCNet. Todo fato cadastrado no Reds possui um número e este acompanhará o fato até a conclusão do inquérito – caso este tenha sido gerado. Depois de lançados no Reds, os dados não podem ser alterados, a menos que haja permissão de superiores ou o servidor possua liberação de sua instituição para acessar essa ferramenta.

O Reds funciona no sentido de evitar o duplo registro de ocorrências pelas instituições, além de garantir a continuidade do processamento de uma ocorrência entre as Polícias Militar e Civil. À medida que os registros vão sendo alimentados dentro do Reds, existe essa sincronia imediata. Uma ocorrência registrada pela Polícia Militar seria obrigatoriamente repassada para a Polícia Civil via *web*, que consulta e procede ou não o aceite da ocorrência, dando, ainda, os encaminhamentos que sua função constitucional determina (abertura de inquéritos, tomadas de providências, diligências policiais, etc.). Esse registro de ocorrências deve alimentar automaticamente o módulo PCNet, de forma a evitar o retrabalho na entrada de dados.

O projeto está funcionando plenamente nas 18 cidades-sede das Regiões Integradas de Segurança Pública (Risp).<sup>2</sup> A expansão do Sids para todo o interior do Estado de Minas Gerais depende, em grande medida, da instalação do Reds nas cidades abarcadas pelas respectivas Risps. À medida que o Reds é implementado, uma estrutura de coleta, armazenamento e disseminação de dados vem a reboque. Mas existem dificuldades principalmente referentes à tecnologia e ao orçamento destinado a estas ações.

Apesar da unanimidade em torno do desempenho tecnológico do Ciad, o ponto de conflito que ainda perdura entre as Polícias Civil e Militar é a discordância com relação à permanência do *hardware* do sistema no prédio do Comando-Geral da Polícia Militar. A Polícia Civil considera que os *hardwares* dos sistemas Reds e CAD deveriam estar num espaço físico vinculado à Seds, o que garantiria

a inexistência de privilégios de acesso aos bancos de dados por parte tanto da Polícia Militar quanto da Polícia Civil.

O PCNet é o sistema que possibilita o controle de ocorrências, inquéritos, autos de prisão em flagrante e termos circunstanciados de ocorrência, entre outros procedimentos de investigação, voltando-se em grande medida para a gestão dos trabalhos da Polícia Civil. Pode-se dizer também que é um sistema que cuida de todas as rotinas de uma delegacia, pois seus usuários, de acordo com suas especificidades, competências legais ou carreiras, lançam mão desta ferramenta para executarem boa parte dos trabalhos. Como o PCNet é interligado ao sistema Reds, o servidor na Polícia Civil tem acesso quase imediato às ocorrências preenchidas e devidamente encaminhadas a esta corporação. Seja o policial civil ou militar responsável pelo preenchimento do Reds, após a conclusão de seu preenchimento, este policial deve encaminhar o Reds via *web* para a execução dos procedimentos seguintes do ciclo policial no PCNet: abertura de inquéritos; tomadas de providências; diligências policiais; entre outros conforme determinar a legislação. Então, a migração das informações do Reds é o processo que interliga o trabalho da ocorrência e da investigação, fornecendo as informações já digitalizadas e categorizadas à Polícia Civil.

Há alguns aspectos que podem comprometer a institucionalização do PCNet e consequentemente do Sids. A questão crítica é a não disponibilização de informações do PCNet para o sistema Sids, ou seja, para o acesso da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Na percepção da PMMG, ocorre uma “quebra” no ciclo

de compartilhamento das informações entre o Reds e o PCNet. As informações do Reds são compartilhadas, mas o PCNet não é um sistema compartilhado. Há informações dos inquiridos que, segundo entrevistados, são subsídios para o trabalho militar. Por exemplo, no trabalho de prevenção existe a necessidade de dados sobre autores de crimes, de motivação para cometerem os crimes ou o *modus operandi* dos criminosos. Além disso, a divulgação de informações sobre o andamento do inquirido ao cidadão só pode ser feita após o repasse desse tipo de dado pelo PCNet. Entretanto, o entendimento da Polícia Civil é de que as outras instituições militares, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, não apresentam o arcabouço necessário para interpretar adequadamente as informações que são internas do inquirido policial.

Ou seja, eles não têm um instituto de criminalística, eles não têm um IML, o cara que fez as perícias, os laudos eles dependem dos nossos institutos, porque todos são vinculados à Polícia Civil em Minas Gerais. Então não justifica o módulo PCNet, que é todo voltado à polícia investigativa, ser aberto – vamos assim dizer, um link, pra essas instituições militares (Entrevista, policial civil).

O Cinds, conforme a Resolução Conjunta n. 54/08, de 18 de junho de 2008, se fundamenta na análise, qualitativa e quantitativa, no tempo e no espaço, das informações produzidas no âmbito do Sistema Integrado de Defesa Social. Os artigos 1º e 2º desta Resolução descrevem os principais objetivos do centro operativo Cinds, que, entre outras atividades, foca-se na gestão de informações que, de alguma forma, contribuam para o trabalho de prevenção e investigação criminal, natureza

processual, cumprimento de medidas socioeducativas, execução penal, prevenção de sinistros e proteção, socorro e salvamento.

As principais fontes de dados usadas pelo Cinds são os sistemas Reds, o SM20 da Polícia Militar e o Seab da Polícia Civil. A Polícia Militar possui o sistema SM20, mais antigo e presente em todo o Estado, que conta com o armazenamento das ocorrências, mas não tem um padrão de entrada de dados compatível com o sistema do Reds. À medida que o Reds é implementado, o SM20 é desarticulado e substituído. No caso da Polícia Civil, à medida que ocorre a implantação do PCNet, vai sendo desarticulado o sistema Seab, que não conta com um armazém de informações tão elaborado quanto os demais. Ele produz informações de criminosos, veículos condutores e informações de indivíduos e não oferece ferramentas estatísticas.

A Polícia Civil manteve por longo tempo uma Diretoria de Análise Criminal, onde eram processadas todas as informações criminais e prisionais que também poderiam ser realizadas no Cinds. Neste caso, a execução das atividades de estatística por mais de uma instância prejudicava o Cinds no sentido de não estarem nesta unidade integrada os profissionais mais bem capacitados da Polícia Civil para realização de tal tarefa. Somente no final de 2010 essa duplicidade de estruturas foi resolvida, com a incorporação dessa Diretoria ao Cinds.

Outra questão relevante que envolve o Cinds é sua concepção como centro operativo integrante do sistema de inteligência policial em Minas Gerais. Nessa perspectiva, algumas das

informações oriundas do Cinds teriam as agências de inteligência como destinatárias. Pode-se afirmar que a política de integração não foi capaz de formular uma estratégia consistente no que diz respeito à integração da inteligência policial e, ao contrário, aumentou o número de agências com a criação do Gisp (Gabinete Integrado de Segurança Pública) e da Assessoria Consolidação de Informações, ambos ligados à Seds, para além das já existentes em cada uma das organizações policiais. Essa situação demonstra não somente a ausência de diretriz em relação ao tema, mas também a indefinição de um conceito único de inteligência policial e, sobretudo, a negligência da política para com esse evidente ponto de conflito entre as organizações policiais.

### A integração das áreas de atuação

A análise das resoluções conjuntas que dispõem sobre o projeto Aisp revelou que houve avanços principalmente no que se refere à correspondência circunscricional de áreas entre Polícia Militar e Polícia Civil. Pode-se perceber que no período correspondente à publicação da Resolução Conjunta n. 13/2003, de 17 de setembro de 2003, que instituiu as primeiras Aisp, Acisp e Risp no Estado de Minas, até a publicação da Resolução Conjunta n. 117/2009, de 09 de dezembro de 2009, houve um profícuo movimento de negociações e acordos entre as duas instituições para que houvesse o mapeamento e a delimitação desta nova estrutura integrada desde a RMBH até o interior. São instituídas, neste período, pelo menos 313 Aisps e 71 Acisps no Estado inteiro e praticamente todas as 18 Risps estaduais, com exceção da última com sede em Poços de Caldas que, até a conclusão da pesquisa, se encontrava em processo de implantação.

Ademais, a apreciação das Resoluções Conjuntas aponta a existência de uma lógica territorial de implementação da metodologia do projeto Áreas Integradas de Segurança Pública, referente à sistematização do trabalho policial em espaços geográficos coincidentes. Esta lógica parece definir etapas de trabalho de maneira que o processo de formatação destas áreas avançasse até o interior do Estado.

A terceira fase do projeto Áreas Integradas de Segurança Pública foi designada pela Resolução Conjunta n. 39/2006, de 05 de julho de 2006, que determinou as Regiões Integradas de Segurança Pública para todo o Estado. Além da Risp já instituída em Belo Horizonte e das outras duas criadas na Região Metropolitana, sediadas nos municípios de Contagem (Risp 2) e Vespasiano (Risp 3), mais treze Risps foram criadas em Minas Gerais, com sede nos municípios de Juiz de Fora (Risp 4), Uberaba (Risp 5), Lavras (Risp 6), Divinópolis (Risp 7), Governador Valadares (Risp 8), Uberlândia (Risp 9), Patos de Minas (Risp 10), Montes Claros (Risp 11), Ipatinga (Risp 12), Barbacena (Risp 13), Curvelo (Risp 14), Teófilo Otoni (Risp 15) e Unai (Risp 16). Já as duas últimas, com sede em Pouso Alegre e Poços de Caldas, foram instituídas recentemente em 2009 e 2010, respectivamente.

A partir da análise do conteúdo das Resoluções Conjuntas que dispõem sobre o projeto Áreas Integradas de Segurança Pública, conclui-se, primeiramente, que todas as Regiões Integradas de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais são, efetivamente, compostas pela Região de Polícia Militar e Departamento de Polícia Civil, assim como as Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública

(Acisps) compatibilizam a área de um Batalhão de Polícia Militar (BPM) ou uma Companhia Independente de Polícia Militar (Cia. Ind.) e a área de uma Delegacia Regional de Polícia Civil, da mesma forma que as Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisps) conjugam as áreas de uma Companhia, Pelotão ou Destacamento de Polícia Militar com as áreas de uma Delegacia de Polícia Civil. É importante mencionar que o Decreto n. 44.712, de 30 de janeiro de 2008, modificou e padronizou a nomenclatura de Delegacia de Polícia de Município, Distrito, ou de Comarca, para Delegacia de Polícia Civil, como componentes das Áreas Integradas de Segurança Pública. Portanto, cada um dos níveis de organização da Polícia Militar apresenta uma correspondência com os níveis de organização da Polícia Civil, em termos de Risp, Acisp e Aisp, no Estado de Minas Gerais. Além disso, as Risps podem apresentar, em suas sedes, mais de uma Acisp, assim como as Acisps, mesmo quando numa sede de Risp, subdividem-se em Aisps.

No que diz respeito à percepção dos entrevistados em relação às dificuldades para a implementação do projeto Áreas Integradas de Segurança Pública, os maiores problemas apontados consistem na alocação de recursos. Isso deve-se ao fato de que tais unidades demandam um aporte considerável de recursos financeiros, especialmente porque se optou pela construção de novos prédios, concebidos especialmente para abrigar as duas corporações policiais com todas as suas peculiaridades. Além disso, a alocação de recursos humanos pela PCMG também é outro limite encontrado no projeto. O efetivo da Polícia Civil é considerado reduzido e incapaz de cobrir as necessidades de policiamento, assim como mal dis-

tribuído no Estado de Minas Gerais. Outro fato decorrente do número insuficiente de policiais civis são os frequentes casos de delegados respondendo por mais de uma Aisp – a chamada ampliação de competência –, ferindo a diretriz do projeto Áreas Integradas de Segurança Pública.

### Integração do planejamento operacional<sup>3</sup>

O projeto Integração da Gestão em Segurança Pública (Igesp) foi implantado em 2005, compreendendo a incorporação da gestão por resultados na ação policial. Estabelecimento de metas, cobrança constante de resultados e premiação dos melhores resultados constituem os mecanismos característicos desse modelo de gerência intensiva e proativa das atividades de policiamento ostensivo e investigativo. Além disso, a metodologia contempla a integração policial no planejamento operacional, bem como institui o método de solução de problemas (*problem-solving policing*) como racionalidade que deve instruí-lo. É incentivada a participação das demais organizações do sistema de justiça criminal, em especial o Ministério Público, o Judiciário e o sistema prisional, assim como das prefeituras municipais.

O projeto Igesp parte do princípio de que são as unidades de ponta das organizações policiais que devem ser valorizadas e cobradas no sentido da obtenção da queda dos indicadores de criminalidade. As unidades policiais componentes das Aisps são colocadas em foco. Seus respectivos comandos, delegados e oficiais passam a ocupar posição de destaque no gerenciamento intensivo da ação policial. Os respectivos comandos das polícias na Aisp são convocados para participar de uma grande reunião de trabalho, a ser coordenada pelo representante da

Secretaria de Estado de Defesa Social e assessorada pelos comandantes regionais de ambas as polícias. A reunião realiza-se sempre no mesmo espaço físico, que é uma grande sala, especialmente montada para esse fim. Em cada reunião do Igesp, duas Aisps apresentam seus planos de ação operacional. Durante as exposições, o coordenador da reunião ou mesmo os comandantes das polícias presentes podem intervir, tirando dúvidas, problematizando os diagnósticos, determinando alteração de prioridades e, principalmente, avaliando o trabalho policial que está sendo executado na Aisp.

Primeiramente, vale destacar que o Igesp propiciou maior contato entre as polícias, a partir da formatação das áreas integradas e dos encontros sistemáticos, e conseqüentemente a visualização pessoal dos diversos atores que compõem o sistema, sendo que, desta forma, hoje eles sabem a quem, como e onde recorrer quando necessitam do auxílio de determinada agência. Ainda sobre este aspecto, segundo os relatos, enquanto no interior este contato já ocorria por meio da informalidade, nas cidades grandes o desenho do Igesp institucionalizou esta proximidade, o que, sem dúvida, constitui um primeiro passo para estreitar as trocas e o compartilhamento de informações. Outro avanço refere-se à pactuação de metas e acordos de resultados, inserindo na prática policial a gestão pautada na transparência e prestação de contas. Embora se verifiquem graus distintos de aprovação entre as corporações do modelo de gestão por resultados, em ambas as polícias constataram-se discursos que reconhecem o aumento de transparência e produtividade no trabalho policial a partir da adoção deste modelo de gestão.

Por outro lado, dentro das próprias corporações, ainda persistem limites estruturais e cognitivos que restringem o sucesso da metodologia, tais como a redução dos princípios básicos do Igesp em instrumentos de operacionalização percebidos, pelas polícias, de forma mecânica como meios de prestação de contas ao governo. Além disso, foram observadas as seguintes questões:

- o entendimento da PCMG de que a integração possa significar uma sobreposição de funções e até mesmo uma perda de identidade desta corporação diante da PMMG. Isto pode ser verificado em situações nas quais a PM solicita mandado de busca e apreensão sem aquiescência da Polícia Civil, bem como na forma isolada e autônoma de a Polícia Militar realizar ações de cunho investigativo;
- a própria deficiência de infraestrutura logística e de pessoal da PCMG que tende a criar uma baixa autoestima dos policiais e descrença na corporação, discurso comum aos delegados;
- existência de um grau distinto de envolvimento com a metodologia Igesp, entre as polícias, especialmente quanto à execução das tarefas cobradas aos policiais, reforçando o lugar de coadjuvante da PCMG. Este fato produz também uma assimetria de informações entre a PMMG e a PCMG. Vale destacar que nos relatos muitos delegados assumem desconhecer a origem das metas pactuadas, a existência do Dogesp (documento que deveria ser gerado antes de cada reunião pelos responsáveis pela Aisp), o que reforça a imagem verticalizada da PCMG sobre a metodologia, bem como o papel secundário assumido pelos policiais civis.



## Formação e treinamento policial integrados

A integração do ensino teve como objetivo promover uma educação profissional adequada, atualizada, abrangente e contínua que contribuísse para integração e articulação das ações das organizações policiais. Considerou-se que o ensino integrado seria fundamental para a institucionalização da política de integração, uma vez que possibilitaria a disseminação de seus valores para as novas e antigas gerações de policiais militares e civis.

Nessa perspectiva, um dos principais cursos ofertados consistiu no Módulo Integrado de Formação Policial, que se refere à integração dos cursos de formação para ingressos nas carreiras de base das organizações policiais. Seu primeiro e único módulo foi realizado no final de 2004, com 40 horas/aula de duração, sendo ministradas as seguintes disciplinas: sensibilização para o trabalho integrado; ética profissional; polícia comunitária; ciclo do trabalho policial; sistema de persecução criminal; e sistema de informação de segurança pública.

Outra iniciativa importante consistiu no Treinamento Policial Integrado (TPI), com uma carga horária de 40 horas/aula, realizado no período de uma semana, sendo ministradas nove disciplinas teóricas e práticas. Esse curso visava a capacitação de profissionais das Polícias Militar e Civil de forma integrada, com a participação contígua do corpo docente e discente, composto por professores oriundos de ambas as organizações policiais, que elaboraram e executaram as disciplinas de maneira conjunta.

Este curso foi ministrado, alternadamente, nas dependências da Academia de Polícia Mi-

litar e na Academia de Polícia Civil, sendo treinados, aproximadamente, 1.700 policiais civis e militares ao longo de 2005. A terceira fase do Treinamento Policial Integrado foi realizada em 2006, nos mesmos moldes dos TPIs realizados na primeira e segunda fases do projeto, sendo todo o planejamento, monitoramento e coordenação desta fase de responsabilidade da comissão integrada, designada oficialmente pela Resolução Conjunta n. 034/2006, tendo suas atividades parcialmente previstas no Convênio Senasp/MJ n. 033/2006.

Os municípios que participaram deste módulo localizam-se no interior de Minas Gerais, já possuindo delimitação de Aisp na época de realização do Treinamento Policial Integrado: Uberlândia (385 policiais treinados); Uberaba (210); Montes Claros (200); Governador Valadares (175); e Juiz de Fora (344). Ao todo, participaram da terceira fase deste projeto 2.289 policiais.

Além do Módulo Integrado de Formação Policial e do Treinamento Policial Integrado, diversos outros cursos são realizados de forma integrada, para policiais civis e militares, como é o caso do Curso Integrado de Direitos Humanos, que se subdivide em dois cursos: Promotor de Direitos Humanos, com carga horária de 68 horas/aula; e Multiplicador de Direitos Humanos, com 128 horas/aula. Este último visa a formação de docentes para atuar em diversos cursos referentes à área dos direitos humanos.

Ainda pode-se citar o Curso Integrado de Promotores e Multiplicadores de Polícia Comunitária. O curso disponibilizou 3 mil vagas divididas em 100 turmas integradas, distribuídas em 13 Risps, contando com a duração de

40 horas/aula, sendo capacitados 2.985 policiais de todo o Estado de Minas Gerais.

Ainda nesta linha de atuação, outros cursos foram realizados de forma integrada, como o Curso Integrado de Inteligência: vertentes analista, operacional e gerência. Este curso teve como objetivo a capacitação do efetivo que integraria a agência de inteligência integrada ligada à Seds denominada Gisp, bem como das outras agências de inteligência dos órgãos de Defesa Social. Ao todo, o curso apresentou 280 vagas, distribuídas em turmas mistas de 40 alunos. A capacitação ocorreu na Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, sendo treinados 236 alunos.

A partir do levantamento das ações realizadas pela Secretaria Estadual de Defesa Social de Minas Gerais, no período de 2003 a 2010, conclui-se que o Módulo Integrado de Formação Policial não avançou conforme previsto. Com relação às causas dessa paralisação, alguns fatores foram elencados. É o caso do zelo das polícias com relação à identidade organizacional.

Eu percebi que as pessoas achavam a área de ensino uma área mais leve, mais tranquila, por exemplo, do que a área correcional, do que a área que trabalha a questão da informação, seja sistemas informatizados, seja de inteligência, mas não é. A área de ensino é uma área, principalmente nas instituições policiais, extremamente reservada. As polícias apresentam uma resistência muito grande à interferência externa, mesmo que essa interferência seja qualificada. Por que é que há uma resistência? Porque é na academia, no universo da academia, que reside o embrião da corporação. Ali que está o núcleo central

do que vai se tornar a instituição, futuramente. Então, quando se mexe na formação, necessariamente, se mexe no capital humano, e o capital humano que faz a instituição acontecer, que define o futuro da instituição (Entrevista, funcionário da Seds).

Percepção de representantes da PMMG, envolvidos diretamente nesse processo, reforça o depoimento anterior.

Em relação à formação policial integrada, se nós mencionarmos currículos integrados, o posicionamento nosso é contrário. Se nós mencionarmos atividade de integração durante a formação, somos completamente favoráveis. Quando mexemos no currículo, nós mexemos na identidade da própria organização, e a própria proposta do projeto de integração é que sejam respeitadas as identidades organizacionais das diversas entidades envolvidas. [...] Fazer currículos integrados, interferindo no sistema de formação das instituições, não é a política da PM de Minas (Entrevista, policial militar).

Trabalhar de forma integrada [nas academias de polícia] não é uma realidade. O que nós temos são atividades pontuais, em que promovemos a integração do corpo discente, através de palestras, exposições, seminários. Agora, trabalhar de forma integrada na academia, isso não acontece (Entrevista, policial militar).

Em relação ao Treinamento Policial Integrado, o curso apenas informa sobre a política de integração, visando a sensibilização dos policiais para esse processo. Ainda que as organizações policiais sejam menos receosas no que se refere à execução deste curso, em compara-

ção com a realização da formação integrada, mesmo assim, identificamos diversos gargalos no que diz respeito à sua implementação.

O pressuposto básico para a realização do Treinamento Policial Integrado, que é a delimitação de Áreas Integradas de Segurança Pública, não consistiu em um critério rigorosamente levado em conta. A partir da análise do número de cursos realizados, sendo considerada sua distribuição espacial no território de Minas Gerais, constata-se que esses cursos se concentraram mais em Belo Horizonte e na sua região metropolitana, ocorrendo um déficit de treinamento no interior do Estado.

### **Integração do trabalho correcional**

No que diz respeito à integração da atividade correcional das organizações policiais de Minas Gerais, o desdobramento mais significativa dessa diretriz consiste na instituição do Sistema Integrado de Corregedorias de Defesa Social (Sicods).

Vale ressaltar que a congregação em um mesmo ambiente físico das corregedorias do sistema de defesa social foi fundamental para aproximação das corregedorias de polícia. Isso extrapola a aproximação física, pois a diminuição da distância espacial proporcionou a interlocu o das mesmas, facilitando o contato entre as corregedorias e o intercâmbio de informa es, impulsionado, também, pela cria o do Colegiado de Corregedorias dos órgãos da Defesa Social.

Um dos empreendimentos iniciais na perspectiva de integra o da atividade correcional das organiza es policiais de Minas Gerais consistiu na implanta o do Colegiado de Corregedorias dos órgãos da Defesa Social, formaliza-

do pelo Decreto Estadual n. 43.695, de 11 de dezembro de 2003, competindo-lhe planejar, organizar, coordenar, gerenciar e avaliar as a es operacionais das atividades de correi o administrativa, dos órgãos que o compõem.

Segundo esse decreto, tal Colegiado apresenta em sua composi o, como membros natos: o secretário adjunto de Defesa Social, que o preside; o corregedor-geral da Polícia Civil; o corregedor da Polícia Militar; o corregedor do Corpo de Bombeiros Militar; o diretor de Correi es da Subsecretaria de Administra o Penitenciária e o ouvidor da Polícia. Fazem parte do Colegiado de Corregedorias dos órgãos da Defesa Social, como membros designados, indicados pelos respectivos órgãos ou entidades e designados pelo governador do Estado para um mandato de dois anos, permitido a recondu o: um representante do Ministério Público Estadual; um representante da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; e um membro da Ordem dos Advogados do Brasil, Se o Minas Gerais. Deve-se ressaltar que o Colegiado de Corregedorias dos órgãos da Defesa Social funciona e encontra-se organizado em conformidade com o que está estabelecido neste decreto que o institui.

Em rela o   regularidade dos encontros do Colegiado, detectamos que as reuniões são realizadas, conforme o previsto, em caráter ordinário, mensalmente, podendo ser convocadas, em caráter extraordinário, por seu presidente. Essas reuniões são registradas em atas, sendo que os assuntos mais recorrentes, segundo os entrevistados, consistem no acompanhamento de procedimentos correcionais de relevância, assim como daquelas investiga es que con-

templem servidores de mais de um dos órgãos envolvidos, e o aprimoramento dos mecanismos disciplinares e correccionais, visando a melhoria da qualidade da atividade policial.

A partir do levantamento de dados referentes ao que se desenvolveu, pode-se afirmar que as Corregedorias de Polícia trabalham de forma integrada. Nessa perspectiva, entende-se por trabalho correccional integrado a cooperação nas atividades de planejamento, gestão e avaliação das ações operacionais dos procedimentos de correição administrativa, respeitadas as competências e a autonomia de cada instituição policial.

### A legitimidade da política de integração

Para se investigar em que medida a política de integração alcançou aprovação entre policiais militares e civis, foram analisados os dados produzidos pela pesquisa de opinião de praças e oficiais da Polícia Militar e dos delegados e demais carreiras da Polícia Civil. Inicialmente foram analisados o conhecimento e a concordância dos entrevistados com os fundamentos, objetivos e justificativas desta política pública, consubstanciada por seus projetos. Daí buscou-se perceber a opinião destes policiais sobre os resultados decorrentes da sua implementação e suas percepções no que diz respeito ao trabalho integrado entre as corporações. A apresentação dos dados foi controlada principalmente pelas variáveis “corporações” e “patentes ou carreiras”.

A percepção inicial dos entrevistados com relação aos efeitos da Política de Integração das Polícias foi de que houve melhoria considerável nas condições de infraestrutura (armas, equipamentos de proteção individual,

viaturas, instalações físicas) das suas corporações. Os dados estão na Tabela 1.

Dos entrevistados da Polícia Militar, 72,7% informaram ter percebido melhorias sensíveis nas condições de infraestrutura de trabalho. Outra parcela correspondente a 25,1% considerou que estas condições não se alteraram. Os entrevistados da Polícia Civil também perceberam melhorias. Num total de 285 entrevistados, entre delegados, agentes de polícia, médicos legistas, peritos criminais e escrivães de polícia, 146 (51,2% da amostra) informaram que também houve melhorias em função da integração. Boa parte deles (40,4%) afirmou que, na verdade, houve uma continuação dos processos, estruturas e dos resultados alcançados, não melhorando e não se alterando. Já aqueles que informaram que as condições de infraestrutura pioraram correspondem a 1,1% dos militares e 7,4% dos civis.

Quando se cruza a variável “condições de infraestrutura de sua organização” com “patente ou carreira”, os oficiais e praças da Polícia Militar parecem se posicionar mais positivamente em relação aos efeitos da política de integração.

Enquanto 55,9% dos delegados e 50% dos servidores nas outras carreiras da Polícia Civil percebem melhorias nas condições de infraestrutura de sua organização, entre os militares 75,4% dos oficiais e 72,6% dos praças entrevistados também tiveram essa percepção. Boa parte dos policiais civis entrevistados (33,9% dos delegados e 42,0% daqueles em outras carreiras) também considerou que, na verdade, houve uma continuação dos processos, estruturas e dos resultados alcançados, não ocorrendo alteração.

**Tabela 1 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre as condições de infraestrutura de sua organização após implantação da política de integração das Polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Situação das condições de infraestrutura da organização	Policiais militares		Policiais civis		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Melhoraram	1.348	72,7	146	51,2	1.494	69,9
Não se alteraram	466	25,1	115	40,4	581	27,2
Pioraram	21	1,1	21	7,4	42	2,0
Não sabe/não respondeu	18	1,0	3	1,1	21	1,0
<b>Total</b>	<b>1.853</b>	<b>100,0</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Tabela 2 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre as condições de infraestrutura de sua organização após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Situação das condições de infraestrutura da organização	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil		N. abs.	%
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%		
Melhoraram	95	75,4	1.253	72,6	33	55,9	113	50,0	1.494	69,9
Não se alteraram	28	22,2	438	25,4	20	33,9	95	42,0	581	27,2
Pioraram	1	0,8	20	1,2	5	8,5	16	7,1	42	2,0
Não sabe/não respondeu	2	1,6	16	0,9	1	1,7	2	0,9	21	1,0
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

Entre os militares, a parcela mais expressiva de entrevistados que não identificaram melhorias correspondeu aos praças (25,4%).

No que diz respeito à percepção sobre a eficiência no enfrentamento da criminalidade, observa-se que tanto policiais militares quanto civis concordam que houve uma melhoria desta eficiência: 68,6% dos entrevistados da Polícia Militar e 56,1% da Polícia Civil consideraram que houve aumento da eficiência no enfrentamento da criminalidade, sendo que 67% do total perceberam alguma melhoria. De maneira geral, existe uma percepção de aumento da eficiência em função da política de integração, com os policiais civis mostrando-se menos otimistas do que os militares.

Se comparadas as opiniões dos efetivos das duas polícias, observa-se que as porcentagens de ambos estão muito próximas e que as duas corporações apresentaram uma proporção

considerável de entrevistados que não sentiram alteração da eficiência no enfrentamento da criminalidade, com valores um pouco mais elevados para os servidores da Polícia Civil: 15,9% de oficiais e 30,6% de praças na Polícia Militar consideraram que a eficiência não se alterou, enquanto na Polícia Civil 28,8% dos delegados e 37,2% nas demais carreiras da Polícia Civil tiveram essa percepção. Além disso, a opinião “piorou” foi mais mencionada pelos civis do que pelos militares quando analisada em função das carreiras e patentes: menos de 2,0% dos oficiais e praças responderam que piorou esta eficiência, contra 5,1% dos delegados e 7,1% dos servidores nas outras carreiras da Polícia Civil.

Desse modo, embora haja uma visão geral de melhoria no enfrentamento da criminalidade após a integração das polícias, os militares são mais otimistas se comparados com os civis

**Tabela 3 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre a eficiência no enfrentamento da criminalidade após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Situação da eficiência no enfrentamento da criminalidade	Policiais militares		Policiais civis		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Melhorou	1.272	68,6	160	56,1	1.432	67,0
Não se alterou	546	29,5	101	35,4	647	30,0
Piorou	20	1,1	19	6,7	39	1,8
Não sabe/não respondeu	15	0,8	5	1,8	20	0,9
<b>Total</b>	<b>1.853</b>	<b>100,0</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Tabela 4 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a eficiência no enfrentamento da criminalidade após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Situação da eficiência no enfrentamento da criminalidade	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Melhorou	103	81,7	1.169	67,7	37	62,7	123	54,4	1.342	67,0
Não se alterou	20	15,9	526	30,6	17	28,8	84	37,2	647	30,3
Piorou	1	0,8	19	1,1	3	5,1	16	7,1	39	1,8
Não sabe/não respondeu	2	1,6	13	0,8	2	3,4	3	1,3	20	0,9
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

– os delegados são um pouco mais otimistas do que o restante das carreiras da Polícia Civil.

Os entrevistados também foram questionados sobre o grau de importância da política de integração, cujas respostas obtidas são mostradas no Gráfico 1 e na Tabela 5. Somados os percentuais das categorias “muito necessária” e “necessária”, verifica-se que 91% dos entrevistados responderam positivamente à importância da política de integração.

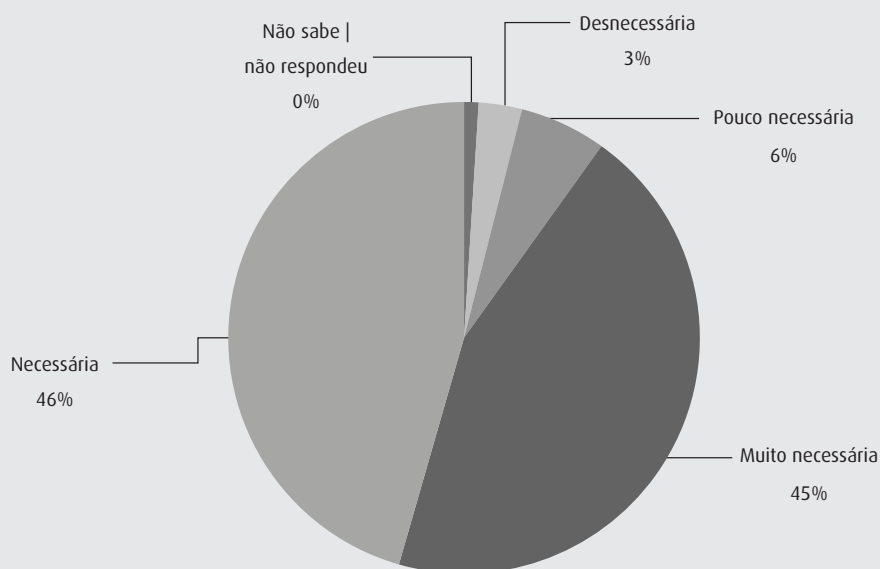
Contudo, 3,6% dos militares e 15,1% dos policiais civis responderam que a política de integração é desnecessária. Embora a porcentagem de entrevistados que indicaram ser desnecessária a integração das polícias (3,3%) seja bem pequena, entre delegados (8,5%) e demais carreiras da

Polícia Civil (6,6%) a proporção é maior. Pode-se constatar alguma tendência de policiais civis serem um pouco mais críticos em relação à necessidade desta política do que os militares.

Os dados a seguir revelam a mesma tendência checada na análise da percepção dos policiais civis e militares sobre os efeitos produzidos pela política de integração. Pode-se perceber que os policiais militares são mais otimistas em relação aos resultados produzidos se comparados com as opiniões dos policiais civis. O Gráfico 2 mostra como a política de integração produziu efeitos no sentido de reduzir os conflitos entre estas duas corporações.

Mais da metade dos entrevistados (58%) percebeu melhorias no relacionamento pesso-

**Gráfico 1 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre a importância da política de integração das polícias Estado de Minas Gerais- 2009/2010**



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

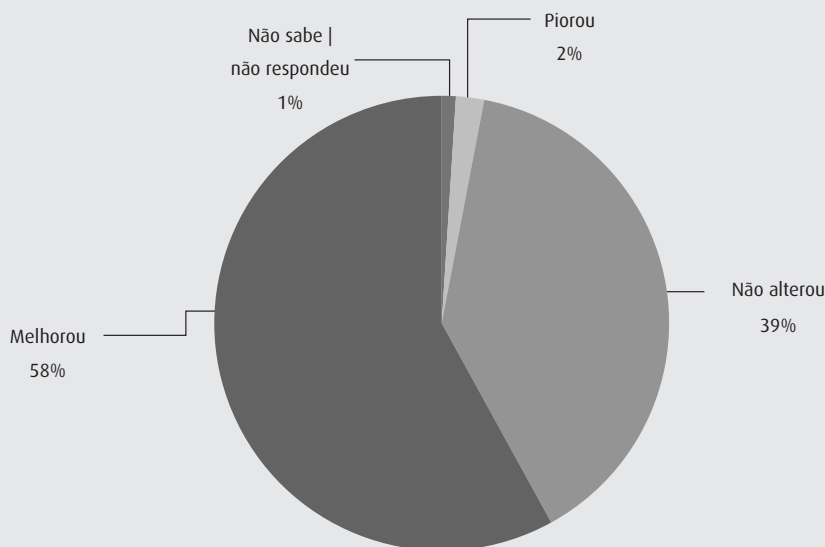
**Tabela 5 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a importância da integração Estado de Minas Gerais - 2009/2010**

Importância da integração	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Desnecessária	1	0,8	49	2,8	5	8,5	15	6,6	70	3,3
Pouco necessária	1	0,8	91	5,3	1	1,7	25	11,1	118	5,5
Necessária	44	34,9	800	46,3	26	44,1	111	49,1	981	45,9
Muito necessária	80	63,5	781	45,2	27	45,8	74	32,7	962	45,0
Não sabe/não respondeu	0	0,0	6	0,3	0	0,0	1	0,4	7	0,3
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.



**Gráfico 2 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre o relacionamento pessoal entre policiais militares e civis após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais- 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

al entre policiais civis e militares e apenas 2% disseram haver piorado o relacionamento. Estes dados são mais bem visualizados em função das carreiras e patentes (Tabela 6).

Os dados mostram um grau elevado de legitimidade da política de integração, visto que as ações realizadas melhoraram em boa medida o relacionamento pessoal entre os efetivos das duas corporações. No entanto, uma parcela dos entrevistados (39,3%) não percebeu mudanças, entre os quais o percentual um pouco maior é de civis – 28,2% dos delegados e 49,6% dos servidores nas demais carreiras –, configurando uma visão menos otimista entre os policiais civis em comparação com os militares.

Nessa mesma perspectiva foram observadas opiniões diferentes das duas corporações em relação aos conflitos de competência (Gráfico 3).

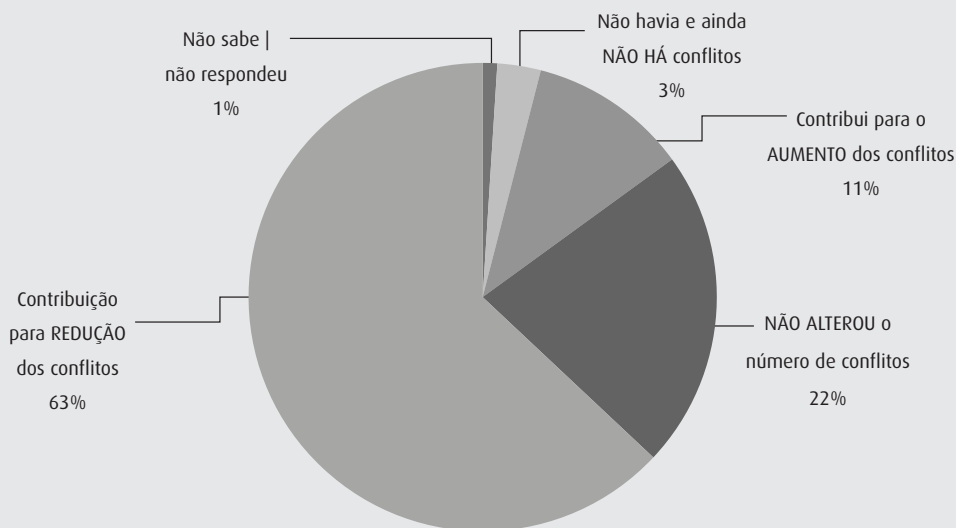
De maneira geral, mais da metade dos entrevistados (63%) respondeu que houve uma redução dos conflitos de competência entre os policiais civis e militares. Se analisados estes dados em função das corporações (Gráficos 4 e 5), observa-se que 66% dos policiais militares afirmaram que a política de integração contribuiu para a redução e 22,0% indicaram que não alterou o número de conflitos. Dos entrevistados da Polícia Civil, 43,0% perceberam contribuição para a redução dos conflitos de competência e 28% mencionaram que não houve alteração. Além disso, para

**Tabela 6 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre o relacionamento pessoal entre policiais militares e civis após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Relacionamento pessoal entre policiais militares e civis	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Melhorou	93	73,8	999	57,8	36	61,0	103	45,6	1.231	57,6
Não se alterou	31	24,6	680	39,4	17	28,2	112	49,6	840	39,3
Diminuiu	0	0,0	33	1,9	3	5,1	7	3,1	43	2,0
Não sabe/não responde	2	1,6	15	0,9	3	5,1	4	1,8	24	1,1
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Gráfico 3 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre os conflitos de competência após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

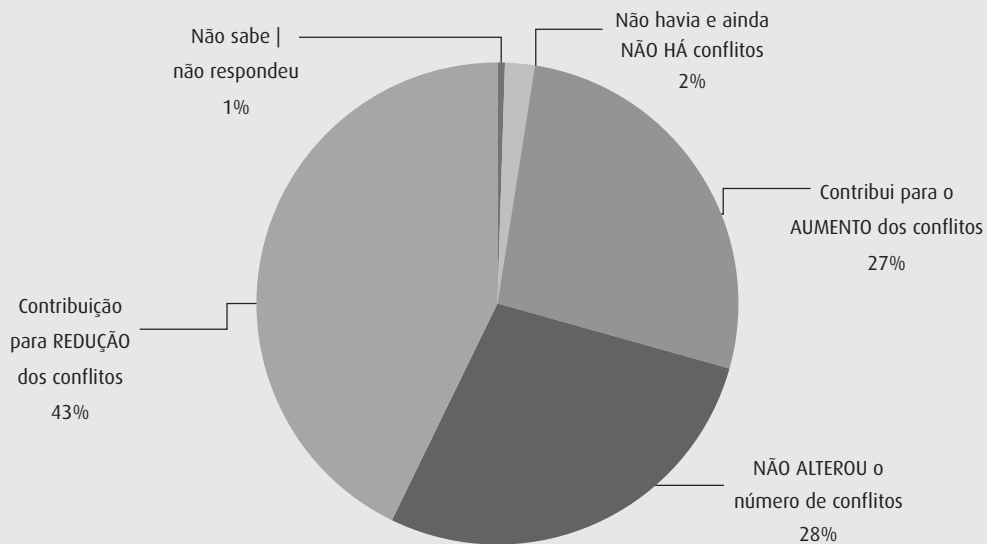
27% dos policiais civis ocorreu aumento dos conflitos, contra 8% dos militares. Embora haja uma percepção geral de que a política de integração produziu avanços, revelando um bom nível de legitimidade das ações implementadas, ainda transparece a tendência mais crítica da Polícia Civil.

A metade dos servidores da Polícia Civil respondeu que a política de integração não contribuiu para resolver o problema dos conflitos de competência. Se, por um lado, não alterou a frequência dos conflitos, por outro, contribuiu para aumentá-los ainda mais. Isso mostra também que a metade dos policiais civis entrevistados entende que as medidas adotadas pela política de integração não foram

suficientes para resolver este problema totalmente. Já a percepção dos policiais militares é mais positiva com relação aos avanços em direção à sua superação.

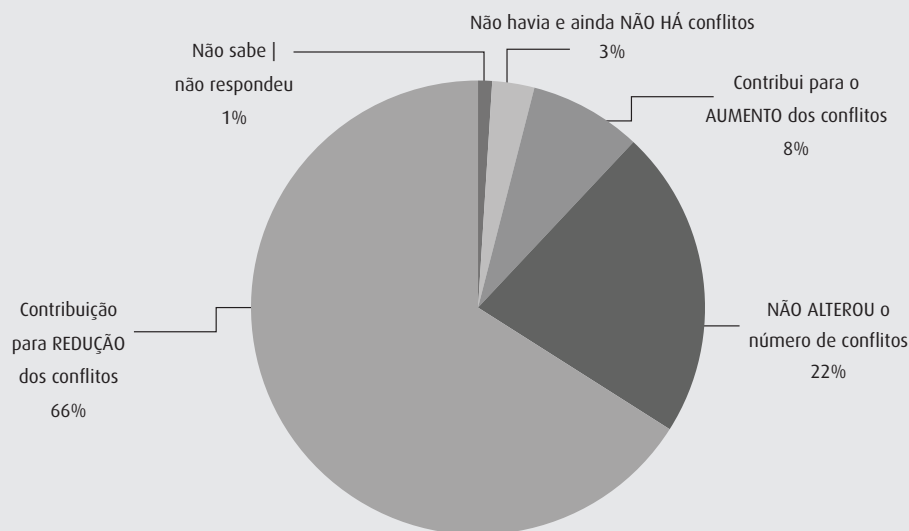
Em relação à possibilidade de a Polícia Militar realizar trabalhos exclusivos da Polícia Civil, 48,1% dos policiais civis consideraram um aumento dessa possibilidade e 45,6% não perceberam diferença (Tabela 7). Em se tratando de conflitos de competência, a percepção dos policiais civis está entre a não alteração da possibilidade de os militares também executarem suas funções exclusivas e o aumento dessa possibilidade. Já a percepção dos militares está mais para a não alteração dessa possibilidade (55,1%) do que seu au-

**Gráfico 4 - Distribuição dos policiais civis entrevistados, segundo opinião sobre os conflitos de competência após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais- 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Gráfico 5 - Distribuição dos policiais militares entrevistados, segundo opinião sobre o relacionamento pessoal entre policiais militares e civis após implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais- 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

mento (40,5%). Mas, de maneira geral, do total de entrevistados, uma maioria não tanto expressiva (53,8%) considera a não alteração dessa possibilidade.

Já no que se refere à possibilidade de a Polícia Civil realizar os trabalhos da Polícia Militar (Tabela 8), observa-se, nas opiniões dos entrevistados discriminados em carreiras e patentes, uma tendência em não ter havido qualquer alteração nesta possibilidade, tanto por parte de oficiais (70,6%) e praças (66,8%) quanto de delegados (64,4%) e demais carreiras policiais (73,5%). Do total de entrevistados, 67,6% tiveram esta percepção. Em termos de conflitos de competência, a maioria confirmou pouca frequência de atividades exclusivas da Polícia Militar sendo executadas por policiais civis. O mesmo não

se pode dizer das atividades exclusivas da Polícia Civil. Estas variáveis são indicadores da percepção mais crítica dos entrevistados da Polícia Civil com relação aos benefícios produzidos pela política de integração.

Além disso, na percepção dos entrevistados civis, houve um prejuízo maior para a sua corporação do que para as outras organizações envolvidas pela política estudada. O Gráfico 6 demonstra esta tendência.

Dos civis, 32% consideraram a sua organização como a mais prejudicada no processo de integração entre todas as organizações envolvidas. Por outro lado, mais da metade de todos os policiais civis (61%) respondeu que não houve organização mais prejudicada, informando alto grau de legitimidade da po-

Tabela 7 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre a possibilidade de a PM realizar o trabalho da PC

Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Possibilidade de a PM realizar o trabalho da PC	Policiais militares		Policiais civis		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Aumentou	751	40,5	137	48,1	888	41,5
Não se alterou	1.021	55,1	130	45,6	1.151	53,8
Diminuiu	61	3,3	12	4,2	73	3,4
Não sabe/não respondeu	20	1,1	6	2,1	26	1,2
<b>Total</b>	<b>1.853</b>	<b>100,0</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

Tabela 8 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a possibilidade de a PC realizar o trabalho da PM após implantação da política de integração das polícias

Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Possibilidade de a PC realizar o trabalho da PM	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Aumentou	21	16,7	325	18,8	7	11,9	34	15,0	387	18,1
Não se alterou	89	70,6	1.153	66,8	38	64,4	166	73,5	1.446	67,6
Diminuiu	13	10,3	225	13,0	12	20,3	23	10,2	273	12,8
Não sabe/não respondeu	3	2,4	24	1,4	2	3,4	3	1,3	32	1,5
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

lítica. Embora este percentual bastante alto, quase 1/3 (um terço) do total de entrevistados civis percebeu mais prejuízos para a Polícia Civil. Houve maior frequência de críticas à política de integração por parte de delegados (40,7%) do que dos demais servidores da Polícia Civil (30,1%). Desse modo, muitos delegados viram mais prejuízos em função da política de integração das polícias, embora a maioria dessa carreira (54,2%) preferiu se posicionar de maneira neutra, dizendo que não houve organização mais prejudicada.

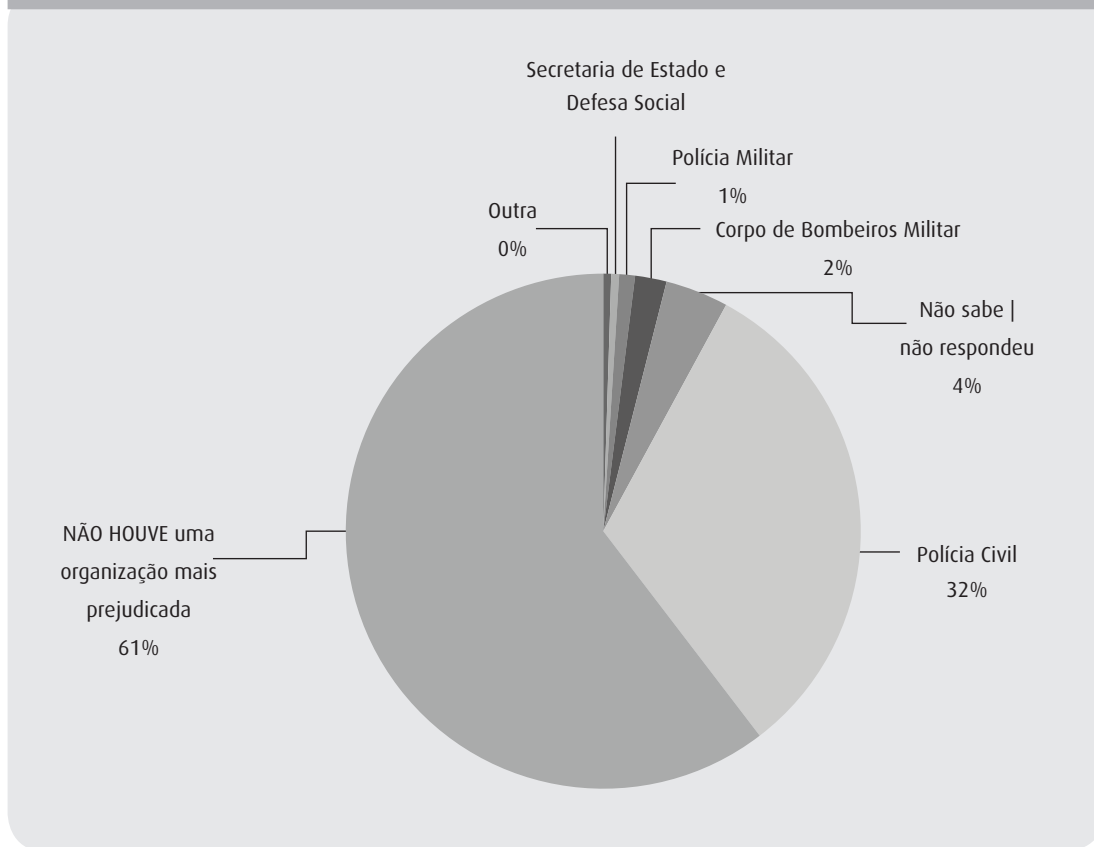
Entre os militares, a maioria também não percebeu organização mais prejudicada. Conforme mostra o Gráfico 7, 84% dos entrevistados consideraram não haver organização mais prejudicada pela política de integração. Para 8% houve mais prejuízos para a Polícia Militar do que para o restante das organizações. Com relação aos benefícios, também observou-se essa mesma tendência de neutralidade das opiniões, isto é, a maioria dos entrevistados das duas corporações considerou homogeneidade em termos de benefícios.

**Tabela 9 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a organização mais prejudicada pela política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Organização mais prejudicada	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil		N. abs.	%
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%		
Polícia Militar	7	5,6	149	8,6	0	0,0	3	1,3	159	7,4
Polícia Civil	1	0,8	48	2,8	24	40,7	68	30,1	141	6,6
Secretaria de Estado e Defesa Social	0	0,0	2	0,1	0	0,0	0	0,0	2	0,1
Corpo de Bombeiros	2	1,6	32	1,9	1	1,7	4	1,8	39	1,8
Não houve uma organização mais prejudicada	115	91,3	1.444	83,6	32	54,2	143	63,3	1.734	81,1
Outra	1	0,8	8	0,5	0	0,0	0	0,0	9	0,4
Não sabe/não respondeu	0	0,0	44	2,5	2	3,4	8	3,5	54	2,5
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

**Gráfico 6 - Distribuição dos policiais civis entrevistados, segundo opinião sobre a organização mais prejudicada pela implantação da política de integração das polícias**  
Estado de Minas Gerais- 2009/2010



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

Do total dos policiais militares e civis entrevistados, 68,2% afirmaram que não houve uma organização mais beneficiada do que as outras. Mas 36,1% dos entrevistados da Polícia Civil consideraram que a Polícia Militar foi a mais beneficiada entre as organizações (Tabela 10).

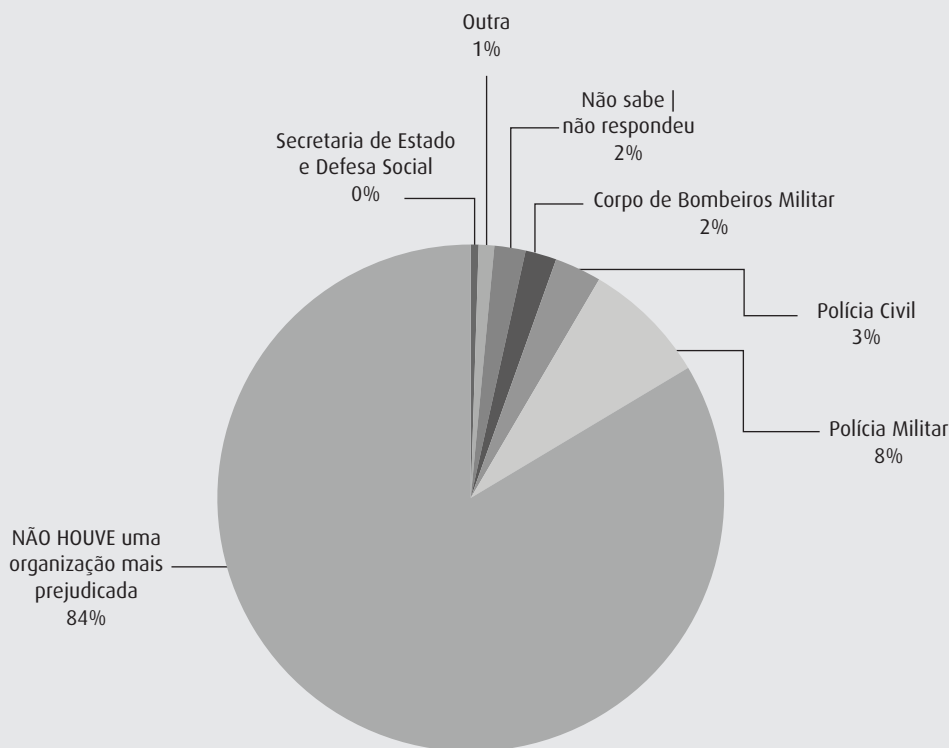
Na Tabela 11, os dados comprovam a tendência de os entrevistados civis serem menos otimistas com relação aos resultados da política de integração: 30,5% dos delegados e 37,6% dos servidores nas demais carreiras perceberam parcialidade em relação aos benefícios recebi-

dos, uma vez que a Polícia Militar foi, na visão desta parcela dos policiais civis, a mais beneficiada entre todas as organizações envolvidas.

### Considerações finais

A política de integração das polícias em Minas Gerais conseguiu bons resultados no que se refere à institucionalização do trabalho articulado entre as organizações no período analisado. Essa institucionalização foi alcançada pela implantação de novos arranjos institucionais que fomentaram e delimitaram a integração das polícias em várias dimensões, a saber: nas

**Gráfico 7 - Distribuição dos policiais militares entrevistados, segundo opinião sobre a organização mais prejudicada pela implantação da política de integração das polícias Estado de Minas Gerais- 2009/2010**



Fonte: Cepesp/PUC Minas.

informações criminais; nas áreas geográficas de atuação; no planejamento operacional; no ensino; e na correição. Um complexo arcabouço de atividades cooperadas foi estruturado, substanciado em um sofisticado emaranhado de novas nomenclaturas e siglas que passaram a fazer parte da dinâmica do sistema policial no Estado (Sids, Igesp, Aisp, Sicods, TPI).

Pode-se afirmar que esse arcabouço institucional constitui uma manifestação de estruturas de governança, envolvendo instâncias colegiadas com representação paritária das

polícias e da Seds com o intuito de viabilizar o funcionamento das estruturas criadas. Houve uma intensa formalização de procedimentos, com a elaboração de normas conjuntas, resoluções e decretos.

Analisando-se, por sua vez, a percepção dos policiais mineiros acerca da política de integração, constata-se ampla legitimidade, com maior destaque para os policiais militares, em especial os oficiais. Entre os policiais civis, praticamente 2/3 dos entrevistados manifestaram aprovação da política de integração.



**Tabela 10 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, segundo opinião sobre as condições de infraestrutura de sua organização após implantação da política de integração das Polícias Estado de Minas Gerais – 2009/2010**

Organização mais beneficiada	Policiais militares		Policiais civis		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Polícia Militar	115	6,2	103	36,1	218	10,2
Polícia Civil	157	8,5	4	1,4	161	7,5
Secretaria de Estado e Defesa Social	148	8,0	20	7,0	168	7,9
Corpo de Bombeiros	20	1,1	0	0,0	20	0,9
Não houve uma organização mais prejudicada	1.311	70,8	148	51,9	1.459	68,2
Outra	57	3,1	1	0,4	58	2,5
Não sabe/não respondeu	45	2,4	9	3,2	54	2,5
<b>Total</b>	<b>1.853</b>	<b>100,0</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

Embora tenha sido verificado que a política de integração das polícias em Minas Gerais alcançou elevado grau de institucionalização, principalmente na dimensão da estruturação e formalização de novos procedimentos, o processo encontra sérias dificuldades para se consolidar. Os interesses corporativos não foram superados pelos arranjos estruturais e formais implantados, persistindo focos crônicos de resistência aos diversos projetos implantados. Persiste a desconfiança na relação entre as respectivas organizações, o que tem impossibilitado a plena objetivação do processo, que, por sua vez, dificulta sua sedimentação ao longo do tempo. O pequeno avanço da integração na área de ensino é revelador de como o processo ainda é percebido enquanto ameaça à identidade das respectivas organizações policiais.

O fenômeno manifesta-se também na questão do não compartilhamento dos dados contidos no sistema PCNet, pertencente à Polícia Civil. A insatisfação da Polícia Militar com o fato é notória, ao passo que a Polícia Civil utiliza esse procedimento como trunfo diante da supremacia política alcançada pela PMMG no processo. Eis, inclusive, a principal objeção explicitada por segmento expressivo da Polícia Civil, praticamente 1/3 da corporação, à política de integração implementada pelo governo mineiro. Os policiais civis interpretam que a Polícia Militar foi a organização mais beneficiada com a política, da mesma maneira que apontam a Polícia Civil como a que foi mais prejudicada.

Além disso, nos últimos anos alguns eventos ocorridos no âmbito político recrudesceram a disputa organizacional entre as polícias. Em

**Tabela 11 - Distribuição dos policiais militares e civis entrevistados, por patente ou carreira, segundo opinião sobre a organização mais beneficiada pela política de integração**  
Estado de Minas Gerais – 2009/2010

Organização mais prejudicada	Policiais militares				Policiais civis				Total	
	Oficiais		Praças		Delegados de polícia		Demais carreiras da polícia civil			
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Polícia Militar	11	8,7	104	6,0	18	30,5	85	37,6	218	10,2
Polícia Civil	15	11,9	142	8,2	1	1,7	3	1,3	161	7,5
Secretaria de Estado e Defesa Social	13	10,3	135	7,8	6	10,2	14	6,2	168	7,9
Corpo de Bombeiros	0	0,0	20	1,2	0	0,0	0	0,0	20	0,9
Não houve uma organização mais prejudicada	80	63,5	1.231	71,3	32	54,2	116	51,3	1.459	68,2
Outra	6	4,8	51	3,0	0	0,0	1	0,4	58	2,7
Não sabe/não respondeu	1	0,8	44	2,5	2	3,4	7	3,1	54	2,5
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>	<b>1.727</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	<b>226</b>	<b>100,0</b>	<b>2.138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Cepesp/PUC Minas.

2010 foram aprovadas emendas à Constituição do Estado de Minas Gerais, sendo a primeira delas de reincorporação dos delegados de Polícia às carreiras jurídicas do Executivo estadual. Meses depois, a segunda emenda concedeu *status* jurídico-militar aos oficiais da PMMG, inovação sem precedentes no sistema policial brasileiro. As representações sindicais da Polícia Civil têm questionado judicialmente a constitucionalidade dessa mudança de *status* dos oficiais da PMMG, sob a alegação de que a atividade de policiamento ostensivo não necessita da obrigatoriedade da formação jurídica. Outra conquista da Polícia Civil ocorreu meses depois, também

obtida pela PMMG, qual seja, a transformação das carreiras de base em carreiras de nível superior. Já em 2011, as negociações salariais das polícias com o novo governo tiveram desfechos diferentes. Enquanto as entidades de classe da PMMG aceitaram o percentual de reajuste, de mais de 100% escalonado nos quatro anos de governo, as da PCMG recusaram o reajuste e decidiram entrar em greve.

A conjuntura nacional também não tem sido favorável à integração das polícias. Desde a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009, surgiu uma pro-

posta alternativa à configuração do sistema policial brasileiro: a constituição, no âmbito dos Estados, de duas polícias de ciclo completo, diferenciadas pelos tipos de crimes que seriam competentes para atuar. Ou seja, lançou-se a ideia de que as polícias militares se ocupassem do patrulhamento e investigação de crimes menos graves, enquanto as polícias civis tratariam de crimes mais graves. Esse cenário pode ser considerado favorável para determinadas mudanças em curso na PMMG, desde a já citada obrigatoriedade do bacharelado em Direito para seus oficiais, até o incremento significativo de suas estruturas de inteligência policial.

Por outro lado, a Polícia Civil tem tentado romper o acordo tácito subjacente à política de integração, que preconiza a paridade salarial entre as instituições policiais. As lutas pelo retorno dos delegados de Polícia às carreiras jurídicas do Executivo estadual, pelo nível superior para o ingresso das carreiras de base (investigador e escrivão de polícia) e, finalmente, a recusa de reajuste idêntico ao da PMMG são claros indícios dessa tentativa da Polícia Civil em se diferenciar cada vez mais da Polícia Militar. A PMMG age no sentido inverso, de forma a não romper o pretensão tratamento igualitário entre as Polícias Militar e Civil, com padrões remuneratórios similares. Em suma, enquanto a Polícia Civil pretende reafirmar um *status* profissional superior

calcado na função investigativa, a Polícia Militar segue persistindo na paridade e no incremento de suas ações no campo da inteligência policial, para que numa eventual mudança do aparato institucional da segurança pública esteja em condições de se transformar em uma instituição de ciclo completo.

A integração das polícias em Minas Gerais não está sedimentada e não há garantia de que os arranjos institucionais criados sejam capazes de minimizar os confrontos corporativos, ao contrário do que havíamos previsto em artigo anterior. (SAPORI; ANDRADE, 2008). Os mecanismos de governança adotados não foram suficientes para superar as desconfianças entre as organizações, como chegamos a acreditar em uma primeira avaliação.

A mais audaciosa experiência em curso no Brasil de integração das polícias completa oito anos de execução com nítidos indícios de esgotamento. Tal fato nos leva a problematizar a capacidade de políticas de segurança pública de atenuarem os efeitos perversos oriundos da frouxa articulação do sistema policial brasileiro. As sérias limitações da política de integração remetem-nos à constatação de que se fazem necessárias mudanças substantivas no arcabouço institucional do sistema policial, a começar do artigo 144 da Constituição Federal.

1. Os dados empíricos apresentados nesse artigo são oriundos do relatório da pesquisa *Percepção da Política de Integração, conforme demanda da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais ao Crisp/UFMG e com participação do Centro de Pesquisas em Segurança Pública da PUC Minas*.
2. As cidades-sede das Risps são: Belo Horizonte, Contagem, Vespasiano, Juiz de Fora, Uberaba, Lavras, Divinópolis, Governador Valadares, Uberlândia, Patos de Minas, Montes Claros, Ipatinga, Barbacena, Curvelo, Teófilo Otoni, Unaí, Pouso Alegre e Poços de Caldas.
3. A análise apresentada nesse item baseou-se em pesquisa coordenada por Zilli (2009).

## Referências bibliográficas

ANDRADE, S.; S. C. **Polícia bipartida**: uma reflexão sobre o sistema policial mineiro. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro/Escola de Governo, Belo Horizonte, 2006.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1977.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance** – policy networks, governance, reflexivity and accountability. Maidenhead Open University Press, 1997.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 428-453, set.-dez. 2008.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

Zilli, F. **Avanços e limites do processo de integração dos órgãos de defesa social em Minas Gerais**: uma avaliação da metodologia IGESP. CRISP/UFMG, 2009.

# Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais

Luis Flávio Saporí e Scheilla C. Andrade

## Resumen

**Desafios de la gobernanza del sistema policial en Brasil: el caso de la política de integración de las policías en Minas Gerais**

*El artículo se propone analizar los resultados alcanzados por la política de integración de las policías ejecutada por el gobierno de Minas Gerais en el período de 2003 a 2010. A partir de un amplio análisis documental y la realización de entrevistas cualitativas y de un sondeo, se pretendió averiguar el grado de institucionalización obtenido por la referida política pública. La principal conclusión del estudio es que a pesar de la elevada sofisticación de la estructura de gobernanza implantada en los sectores de información, enseñanza, corrección, áreas de actividad y planificación operacional, con una amplia legitimidad ante las policías civiles y militares, el antagonismo corporativo entre las policías ha persistido.*

**Palabras clave:** Minas Gerais; Gobernanza; Integración.

## Abstract

**Challenges to governance in Brazil's police system: the case of the policy to integrate police forces in the state of Minas Gerais**

*This article aims to analyze the results of the policy to integrate police forces carried out by the Minas Gerais State government from 2003 to 2010. Based on a far-reaching analysis of documents, qualitative interviews, and a survey, it seeks to assess how far the above-mentioned public policy managed to institutionalize its results. The study's main conclusion is that despite the high degree of sophistication of the structure of governance put in place in such areas as information technology, teaching, correction, operational areas and operational planning, and the project's significant legitimacy for civil and military police forces, antagonism between the police forces has continued to exist.*

**Keywords:** Minas Gerais; Governance; Integration.

**Data de recebimento:** 31/10/2012

**Data de aprovação:** 23/01/2013