

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

**A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS
MILITAR E CIVIL EM MINAS GERAIS SOB A PERSPECTIVA
DE SUAS CULTURAS ORGANIZACIONAIS**

Albert Xavier Freitas

Belo Horizonte

2009

Albert Xavier Freitas

**A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS
MILITAR E CIVIL EM MINAS GERAIS SOB A PERSPECTIVA
DE SUAS CULTURAS ORGANIZACIONAIS**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de concentração: Segurança Pública

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte

2009

F866p Freitas, Albert Xavier

A Política de Integração entre as polícias Militar e Civil em Minas Gerais sob a perspectiva de suas culturas organizacionais / Albert Xavier Freitas. – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro / Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2009.

vi, 88 f.: il. ; 31 cm.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Monografia (graduação) – Fundação João Pinheiro / Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2009.

Referências bibliográficas: f. 91-95

1. Segurança Pública. 2. Organizações policiais 3. Cultura organizacional I. Monografia II. Freitas, Albert Xavier. III. Fundação João Pinheiro/ Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. IV. Título.

CDU: 351.74

Albert Xavier Freitas

A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS MILITAR E CIVIL EM MINAS
GERAIS SOB A PERSPECTIVA DE SUAS CULTURAS ORGANIZACIONAIS

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração Pública, da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho, da
Fundação João Pinheiro, como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública.

Área de concentração: Segurança Pública

Aprovada na Banca Examinadora

Eduardo Cerqueira Batitucci (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Rosânia Rodrigues de Sousa (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Aaron Duarte Dalla (Supervisor de Estágio) – Secretaria de Estado de
Defesa Social

Belo Horizonte, Maio de 2009

Para minha família, em especial minha mãe. Para Clarice e amigos pelo alicerce e por fazerem da minha vida uma oportunidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu sábio e amigo orientador Eduardo Batitucci pela disposição, paciência e pelo auxílio cognitivo e moral que viabilizaram a realização deste trabalho.

Agradeço pelas entrevistas e esclarecimentos do professor Dr. Luís Flávio Saporì, da Dra. Geórgia Ribeiro Rocha, do Cel. Nilo Sérgio da Silva, do Delegado Dr. Roberto Neves Silva, do Cap. Ronaldo Salgado e do Delegado Ramon Eustáquio Silva, fundamentais para uma melhor percepção da Política de Integração e do universo policial.

Agradeço em especial aos amigos Aaron Duarte Dalla e Amanda Mátar de Figueiredo pela indicação do tema da monografia e pelo apoio desde o momento que iniciei meus trabalhos na Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social.

Agradeço pelas essenciais elucidações dos amigos Warlyson de Oliveira Henriques (Agente de Polícia) e Wagner Geraldo de Souza (Tenente).

Agradeço pelo empurrão inicial, seja através de textos ou de dicas, dado por Rosânia Sousa, Scheila Cardoso e Bruno Lazarotti.

Agradeço a todos os amigos e parceiros da Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social e do CIAD pela oportunidade e confiança para integrar a equipe de trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal analisar a hipótese de que as distintas culturas organizacionais, respectivamente, da Polícia Militar e da Polícia Civil, podem ser consideradas como um entrave à Política de Integração implantada a partir de 2003 no estado de Minas Gerais. Através, principalmente, de estudos bibliográficos e entrevistas, concluímos pela refutação da hipótese sob a justificativa de que a Política de Integração não inviabiliza uma lógica de trabalho articulado e focado nos mesmos fins, pois possui o grande mérito de não obrigar as polícias mineiras a abandonarem seus valores, suas normas e seus princípios moldadores de seus modos de pensar e agir. Nesse sentido, as diferenças culturais entre PMMG e PCMG não inviabilizam a Política de Integração, apesar de admitirmos que, obviamente, as diferentes visões de mundo conferem contornos à interação cotidiana num ciclo de policiamento teoricamente polarizado, mas que delimita atividades contínuas e sucessivas.

Palavras-chave: Política de Integração. Polícias. Cultura Organizacional.

ABSTRACT

This study has the main objective to examine the hypothesis that the different organizational cultures, respectively, of the Military Police and Civil Police, can be considered an obstacle to the Politic of Integration, implemented since 2003 in the state of Minas Gerais. Through, mainly of bibliographical studies and interviews, concluded by rebutting the hypothesis under the rationale that the Politic of Integration does not preclude a logical work articulated and focused on the same purposes, so has the great merit of not requiring that both the polices of Minas Gerais leave their merits, rules and principles that molds their way of thinking and acting. In this sense, cultural differences between PMMG and PCMG not impede the Politic of Integration, although we admit that, obviously, their different views of the world shapes the daily interaction in a cycle of policing theory polarized, but that delimits successive and continuous activities.

Key-words: Policy Integration. Police. Organizational Culture.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Contextualização	9
1.3. Justificativa.....	13
1.4. Problema.....	13
1.5. Hipótese.....	13
1.6. Objetivos.....	14
1.6.1. Objetivo geral.....	14
1.6.2. Objetivos específicos.....	14
1.7. Metodologia.....	15
2. O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO, O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS APÓS 1964 E O ADVENTO DA SEDS.....	17
3. A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS IMPLEMENTADA EM MINAS GERAIS A PARTIR DE 2003.....	30
4. CULTURA ORGANIZACIONAL E POLICIAL.....	36
5. TRAÇOS DA CULTURA POLICIAL E ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REALIDADE MINEIRA (PMMG E PCMG).....	42
6. A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO ANALISADA COM ENFOQUE NA CULTURA DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS.....	62
7. RESULTADOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO.....	75
8. CONCLUSÃO	88
REFERÊNCIAS.....	91

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

O período posterior à democratização política brasileira, em meados da década de 1980, é marcado por melhoria dos indicadores sociais e avanços na cidadania política, porém, no campo da segurança pública houve recuos, expressos pela deterioração intensa e progressiva da ordem pública nos grandes centros urbanos brasileiros. Nesse sentido, o que se percebe é um aumento da criminalidade violenta, além de uma evolução na organização da atividade criminosa do tráfico de drogas, do contrabando de armas e mercadorias, entre outros. Em relação ao perfil das principais vítimas e agressores, o fenômeno se concentra na população jovem, entre 15 e 29 anos, do sexo masculino e pobre. (SAPORI 2007a; ZALUAR 2007)

Segundo Cruz (2005, p. 16), várias são as tentativas de explicação do fenômeno da criminalidade e da violência, sendo que os estudiosos alertam para a sua complexidade e multiplicidade causal e que não existe necessariamente uma ligação direta e simples entre as suas diversas variáveis. Elementos como desemprego e qualidade de vida das camadas mais pobres da população; o grau de contradições econômicas, políticas, religiosas, culturais, étnicas, entre outras, inseridas na sociabilidade cotidiana; a intensidade de exclusão da cidadania; a expectativa de integração social e econômica dos segmentos mais pobres; a presença relativa de jovens na composição demográfica; e o grau de urbanização; são algumas das condições externas que podem influenciar na dinâmica da criminalidade.

Nesse contexto, o desempenho do sistema de justiça criminal brasileiro é muito questionado, em especial pela imprensa nacional que, nos últimos anos tem cada vez mais apontado, muitas vezes de forma sensacionalista, o nosso elevado nível de impunidade. Segundo Zaverucha (2003, p. 20-21): “Como o custo de ser capturado e condenado é baixo em relação ao benefício da ação penal, há um incentivo para o

surgimento de novos delinqüentes.” Esta impunidade, no caso do estado de Minas Gerais, é expressa por Gontijo (2000 apud SAPORI 2007a, p.103) quando este afirma que no período de 1995 a 1999, de cada 100 crimes registrados anualmente pela Polícia Militar, apenas 13 foram investigados via inquérito policial e somente oito resultaram em sentenças.

Zaverucha (2003, p. 88) também destaca este quadro de impunidade que gera perda de legitimidade do sistema de aplicação penal:

[...] de cada 100 crimes violentos registrados nas delegacias brasileiras, a polícia só consegue prender os suspeitos em 24 casos. Desses, a Polícia, Ministério Público e Justiça conseguem levar a julgamento os envolvidos em quatorze casos. E apenas um deles cumpre pena até o final. (“Somos todos reféns”, Veja, 7 de fevereiro de 2001)

A percepção deste nível de impunidade pela população implica na opção pelo não registro da ocorrência na polícia, uma vez que o indivíduo tende a desacreditar na capacidade do sistema de justiça criminal em apurar sua denúncia. Tais crimes não registrados dificultam a formação de estatísticas criminais norteadoras das políticas de segurança pública.¹

Nessa conjuntura, Saporì (2007a, p.107) entende que as políticas federais e estaduais de segurança pública adotadas no Brasil foram predominantemente implantadas para gerenciar crises, sendo, portanto, desprovidas de uma racionalidade gerencial mais sistemática, o que determinou a ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, a potencialização do fenômeno criminoso. Ainda segundo o autor, a questão da criminalidade penetrou o debate político brasileiro de modo mais incisivo somente no pleito eleitoral à presidência da República no ano de 2002, apesar de o primeiro plano nacional de segurança pública ter sido formulado no final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 2001, logo após a comoção do caso do ônibus 174, no Rio de Janeiro.

¹ Uma boa análise da capacidade de contabilização da criminalidade, limitada por questões operacionais e culturais das instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal, está em Batitucci (2007).

Nesse sentido, Luís Eduardo Soares (2007, p.83), ao discutir as sucessivas tentativas de se formular e implantar políticas de segurança pública no âmbito nacional brasileiro, corrobora a idéia de Saporì ao afirmar que:

“Sucessivos ministros da Justiça do segundo governo FHC, com a colaboração de secretários nacionais de segurança, gestavam, lentamente, um plano nacional de segurança pública, quando um jovem sobrevivente da chacina da Candelária, Sandro, seqüestrou, no coração da Zona sul carioca, o ônibus 174...”

Assim, gerenciando a “crise” da segurança, revelada pela mídia nacional no caso do ônibus 174, foi feito o primeiro plano nacional de segurança pública, caracterizado, por Soares (2007), como uma “listagem assistemática de intenções heterogêneas”. Em nível federal, outros planos de maior sistematicidade e racionalidade foram gestados no governo posterior. Destaca-se aqui o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) do segundo governo.

Em nível estadual, ressalta-se a política de segurança pública implementada no estado de Minas Gerais a partir de 2003, como exemplo de superação da improvisação e da falta de sistematicidade das intervenções convergentes ao modelo de gerenciamento de crises. Esta política estruturou-se em quatro grandes eixos, a saber:

- 1) Integração das organizações policiais e valorização da atividade policial
- 2) Profissionalização e ampliação do sistema prisional
- 3) Profissionalização e ampliação do sistema de atendimento aos adolescentes infratores
- 4) Prevenção Social da Criminalidade

Para os objetivos desta monografia destacaremos apenas o primeiro eixo: a integração das organizações policiais e a valorização da atividade policial. Além disso, é importante salientar que este trabalho se focará exclusivamente na integração entre as polícias militar e civil, não abordando, portanto, outras organizações que compõem o sistema de defesa social.

A Política de Integração das organizações policiais, segundo Saporì (2007a, p. 144) tem a seguinte justificativa:

“A ausência de articulação nas ações das polícias militar e civil de Minas Gerais é reconhecida pelos formuladores da política pública de segurança como um sério obstáculo à efetividade no controle da criminalidade. A reversão desse quadro deveria pautar-se pela implementação de um programa de integração dessas organizações policiais gerenciado pela Secretaria de Estado de Defesa Social, tendo como diretriz o compartilhamento de informações criminais visando a subsidiar a integração do planejamento das ações policiais nos setores de ponta. Tal processo de aproximação institucional deveria ser reforçado pelo conhecimento recíproco das **culturas organizacionais**, o que se daria no âmbito da formação e do treinamento dos policiais”. (grifo nosso)

O que está destacado em negrito remete ao foco deste projeto de monografia, que envolve os aspectos relativos às culturas organizacionais da Polícia Militar e da Polícia Civil dentro da Política de Integração entre elas, implantada em Minas Gerais a partir de 2003.

1.2. Delimitação do tema

Este trabalho tem como tema a Política de Integração entre as Polícias Militar e Civil, implantada em Minas Gerais a partir de 2003, mais especificamente, estudaremos a influência das culturas dessas duas organizações sobre o processo de integração entre elas.

1.3. Justificativa

No atual contexto nacional e mineiro de altos índices de criminalidade e violência, a articulação nas ações das Polícias Militar e Civil é essencial no sentido de viabilizar a integração das informações e dos planejamentos operacional e estratégico entre estas duas organizações, aumentando a eficiência do policiamento ostensivo e investigativo.

Em relação à viabilidade do estudo, é preciso destacar que há suficiente referencial bibliográfico sobre o tema proposto, principalmente monografias, dissertações e teses oriundas tanto de membros das organizações em estudo – permitindo uma visão interna da realidade – quanto de estudiosos da temática de cultura organizacional e cultura policial. Isto porque as organizações policiais são exemplos nítidos de onde se encontram valores, normas e princípios historicamente sedimentados que influenciam o modo de pensar e agir de seus membros. Portanto, existe um suporte teórico robusto para as análises que serão aqui propostas.

1.4. Problema

As diferentes culturas organizacionais, em Minas Gerais, da Polícia Militar e da Polícia Civil representam um empecilho à Política de Integração implementada no estado a partir de 2003?

1.5. Hipótese

As distintas culturas organizacionais das Polícias Militar e Civil, de Minas Gerais, podem constituir um entrave à Política de Integração implantada no estado a partir de 2003.

A hipótese básica deste trabalho parte de dois pressupostos a serem melhores analisados no decorrer da monografia: Primeiramente, as culturas organizacionais das Polícias Militar e Civil, de Minas Gerais, não são idênticas, ou seja, apresentam convergências e divergências. Em segundo lugar, essas diferentes culturas dificultam a integração entre as organizações policiais.

As duas organizações em estudo têm missões, competências e histórias distintas, portanto, é plausível supor que seus valores, normas e princípios não sejam idênticos, implicando em modos de pensar e agir diferentes entre um policial militar e um policial civil. Estes modos de pensar e agir se chocam no processo de planejamento e execução das ações operacionais e estratégicas da Política de Integração, o que pode comprometer o processo.

1.6. Objetivos

1.6.1. Objetivo geral

Analisar se as distintas culturas organizacionais, respectivamente, da Polícia Militar e da Polícia Civil, constituem entrave à Política de Integração implantada a partir de 2003 no estado de Minas Gerais.

1.6.2. Objetivos específicos

- a) Analisar a Política de Integração implementada em Minas Gerais a partir de 2003.

- b) Expor quais são os valores, normas e princípios vigentes em cada uma dessas organizações.
- c) Analisar como as culturas dessas organizações podem influenciar o processo de integração entre elas.
- d) Avaliar a Política de Integração, evidenciando quais são os seus desafios e perspectivas.
- e) Propor sugestões para a Política de Integração no que se refere à interação entre as duas organizações em estudo.

1.7. Metodologia

Para cumprir os objetivos do presente trabalho, será realizado, primeiramente, um levantamento bibliográfico acerca da Política de Integração implementada em Minas Gerais a partir de 2003, visando compreender quais são os relacionamentos operacionais, gerenciais e estratégicos necessários para se alcançar uma atividade policial integrada. Tal levantamento será realizado na Secretaria de Estado de Defesa Social junto à Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social, na qual realizo estágio supervisionado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Para examinar as culturas organizacionais da Polícia Militar e da Polícia Civil, em Minas Gerais, recorrerei a estudos presentes nas bibliotecas das Academias de Polícia e da Fundação João Pinheiro. Dessa forma, serão diagnosticados quais são os valores, normas e princípios vigentes em cada uma dessas organizações. Este objetivo será auxiliado pela realização de estágio no CIAD e participações em reuniões do IGESP, uma vez que os dois constituem pilares da Política, o que proporcionará a observação dos aspectos culturais das duas organizações no seu trabalho diário, além de entrevistas semi-estruturadas com membros da PMMG e da

PCMG, que permitirão uma noção da percepção destes sobre sua própria cultura e em relação à outra organização. Entrevistaremos também a Superintendente de Integração do Sistema de Defesa Social e o Ex-Secretário Adjunto de Defesa Social que vivenciou os primeiros cinco anos da referida intervenção estatal.

Portanto, a partir de todo o levantamento bibliográfico, do estágio no CIAD, da participação em reuniões do IGESP e das entrevistas, será possível analisar tais culturas, além de propor sugestões para a Política de Integração no que se refere à interação das duas organizações em estudo.

2. O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO, O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS APÓS 1964 E O ADVENTO DA SEDS

O avanço da criminalidade e da violência constitui fenômeno preocupante na sociedade brasileira, configurando um desafio para a consolidação democrática e para o nosso sistema de justiça criminal. Este último, foco do presente capítulo, abrange órgãos dos Poderes Executivos e Judiciários responsáveis pela segurança pública, justiça criminal e execução penal. Nesse sentido, Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e Sistema Prisional compõem esse sistema de atuação do poder público e exercem desde a prevenção das infrações penais até a aplicação de penas aos infratores.

As atribuições do sistema de justiça criminal são definidas por Batitucci (2008b, p. 1) da seguinte forma:

Como conjunto de ações produzidas pelo Estado, cabe ao Sistema de Justiça Criminal oferecer à população, através de políticas públicas e serviços, a segurança pública, o provimento de Justiça e a Judicialização das demandas individuais e sociais e o processamento, custódia, tratamento e ressocialização de criminosos ou delinqüentes, representando, portanto, atividade fundamental e, em certo sentido, definidora do próprio Estado.

Os primeiros atores a agir no sistema de justiça criminal são a Polícia Militar e a Polícia Civil, focos desta monografia, incumbidas do dever de zelar pela segurança pública nos termos da Constituição da República de 1988 (CR/88):

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I - polícia federal;
II - polícia rodoviária federal;
III - polícia ferroviária federal;
IV - **polícias civis**;
V - **polícias militares** e corpos de bombeiros militares.
(grifos nossos)

A Constituição Estadual de Minas Gerais, em seu art. 136, repete o enunciado do supracitado art. 144 da CR/88 e elenca como órgãos detentores do dever de garantir a segurança pública a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar. Tais órgãos, subordinados ao Governador do Estado, realizam o ciclo inicial do sistema de justiça criminal e têm suas atribuições gerais estabelecidas também no art. 144 da CR/88:

§ 4º Às **polícias civis**, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às **polícias militares** cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...].

Já a Constituição Estadual assim delimita a atuação das organizações policiais:

Art. 139 – À **Polícia Civil**, órgão permanente do Poder Público, dirigido por Delegado de Polícia de carreira e organizado de acordo com os princípios da hierarquia e da disciplina, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração, no território do Estado, das infrações penais, exceto as militares, e lhe são privativas as atividades pertinentes a:

I – Polícia técnico-científica;

II – processamento e arquivo de identificação civil e criminal;

III – registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor.

Art. 142 – A **Polícia Militar** e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

I – à **Polícia Militar**, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

III – à **Polícia Militar** e ao Corpo de Bombeiros Militar, a função de polícia judiciária militar, nos termos da lei federal.

(grifos nossos)

Em relação aos outros atores do sistema de justiça criminal, Sapori (2007a, p. 52-53) explica que o Ministério Público é uma organização estruturada nos níveis estadual e federal e possui vínculos institucionais com o Poder Executivo, apesar de contar com grande autonomia administrativa e financeira. Na área criminal, a missão básica do Ministério Público é representar o Estado nas ações penais, em especial naquelas de caráter público incondicionado. Por sua vez, a Defensoria Pública representa os interesses dos acusados que não têm condições econômicas para constituir defesa particular, garantindo-lhes o direito à plena defesa. Ainda segundo Sapori, o Judiciário, representado pelos juízes e desembargadores, tem o dever de zelar pelo cumprimento do ritualismo legal, competindo-lhe tomar as principais decisões no fluxo processual criminal. Os últimos atores do sistema são as unidades prisionais que, conforme a legislação brasileira, dividem-se em cadeias públicas e penitenciárias. As primeiras devem abrigar, preferencialmente, presos provisórios e as demais são responsáveis pelo cumprimento das penas de criminosos com sentenças transitadas em julgado.

Uma vez explicitado o papel dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal brasileiro, podemos agora discutir a interação entre eles. Em linhas gerais, as engrenagens do sistema são acionadas quando um suposto fato criminoso chega ao conhecimento da Polícia Militar, por exemplo, através de chamadas telefônicas realizadas por vítimas ou testemunhas. A PM presta o atendimento e comunica o suposto crime à Polícia Civil, para que esta investigue a autoria e a materialidade do fato². A consolidação deste trabalho é concretizada no inquérito policial³. Após a finalização do inquérito, ele é enviado ao Ministério Público que, após analisar se existe ou não elementos suficientes da suposta autoria e materialidade do fato

² Segundo Mansur (2007), “Vários estudiosos do fenômeno da criminalidade e do Sistema de Justiça Criminal consideram um equívoco a Polícia Judiciária pertencer à estrutura do Poder Executivo, pois é exatamente este Poder que exerce as atribuições de acusador na esfera criminal, através dos Promotores de Justiça, não sendo coerente que as autoridades que investigam – Delegados da Polícia Civil e Federal –, pertençam à mesma estrutura que acusa. Assim, existem estudiosos que defendem a Polícia Judiciária pertencente à estrutura do Poder Judiciário.”

³ “Nesse instrumento investigatório são produzidas provas que visam elucidar a autoria e materialidade da infração objeto de investigação, tais como depoimentos testemunhais, declarações de vítimas, reconstituição de crimes, confissões de suspeitos, apreensão de instrumentos e/ou objetos e/ou produtos de crimes, exames de necropsia, reconhecimento de pessoas, acareações, dentre outras.” (MANSUR, 2007)

delituoso, tem a opção de pedir o seu arquivamento, novas diligências⁴ ou aceitar o inquérito e oferecer a denúncia, sendo esta remetida à vara criminal. Caso o juiz criminal aceite a denúncia, inicia-se a instrução criminal. Dessa forma, os procedimentos são realizados em diferentes instâncias e passam por quatro fases: policiamento ostensivo, polícia judiciária, promotoria e fase judicial. Se o réu for condenado, entra em ação o sistema prisional, pertencente ao Poder Executivo. (Cf. CERQUEIRA, 1998 apud ZAVERUCHA, 2003, p.77; SAPORI 2007a, p. 53)

Várias críticas são direcionadas ao sistema de justiça criminal brasileiro, sendo as mais relevantes, dentro dos objetivos desta monografia, as que o caracterizam como frouxamente articulado (BATITUCCI, 2007; 2008b; SAPORI, 2007a; PAIXÃO, 1982) e as que discutem a divisão do ciclo de policiamento entre Polícia Militar e Polícia Civil (ZAVERUCHA, 2003; MEIRELLES, 2008).

Em primeiro lugar, o sistema de justiça criminal brasileiro pode ser percebido como frouxamente articulado ou, nos termos de Batitucci (2008b, p. 1), “ainda existem conflitos axiológicos, institucionais, procedimentais e mesmo operacionais entre os atores do sistema no cumprimento de suas missões organizacionais”. Dessa forma, um conjunto de órgãos; que deveriam trabalhar de forma harmoniosa, cooperativa, coordenada e integrada; constitui uma arena de conflito, negociação e disputas de poder.

Nesse sentido, Saporì (2007a) ressalta que as organizações modernas, dentre elas os órgãos do sistema de justiça criminal, são caracterizadas por uma dupla realidade: uma formal e uma informal. Para Saporì (2007a, p.58):

[...] os arranjos estruturais e formais das organizações modernas resultam de um processo de isomorfismo institucional, ou seja, as características estruturais são produto, em boa medida, da conformidade das organizações aos mitos (valores, crenças e normas) institucionalizados no ambiente social. Essa conformidade é fundamental para se maximizar a legitimidade da organização perante seu ambiente, o

⁴ Ato promovido por ordem judicial para que se cumpra uma exigência processual ou se averigüe a respeito da questão ajuizada.

que garante a maximização concomitante de sua sobrevivência.

O que o supracitado autor nos propõe é que existem normas organizacionais formais e, portanto, explícitas ao público externo, que consistem numa espécie de ritual a ser seguido por todas as organizações que demandam legitimidade para se propagarem no tempo. Tal legitimidade decorre de uma conformação aos valores, crenças e normas postos no ambiente social como verdades e modelos a serem seguidos. Assim, as organizações tendem a se tornarem homogêneas do ponto de vista formal, porém, como destaca o próprio Saporì (2007a, p. 59):

[...] a conformidade às regras institucionalizadas freqüentemente se opõe aos critérios de eficiência que informam as atividades práticas organizacionais. Um dos motivos dessa incongruência é que os mitos institucionais são geralmente caracterizados por alto grau de generalização, enquanto as atividades práticas organizacionais variam de acordo com condições singulares, específicas, não passíveis de padronização.

Ainda segundo o autor, a divergência entre os mitos institucionais incorporados na estrutura formal e as demandas das atividades práticas implica na frouxa articulação do sistema de justiça criminal brasileiro, pois há incongruências entre o que está formalmente prescrito e o que é feito informalmente na prática cotidiana. Nas palavras de Saporì (2007a, p. 59):

O cotidiano das organizações pode ser descrito como um “caos organizado”, ou seja, embora haja em suas rotinas e relações de poder algum grau de previsibilidade, as organizações caracterizam-se por vínculos frouxos entre suas unidades, bem como entre a estrutura e as atividades práticas. As regras são violadas com freqüência, certas medidas não são implementadas, as tecnologias utilizadas podem ser de eficácia duvidosa, as metas são geralmente ambíguas, a inspeção e a avaliação não são feitas regularmente. Assim é que diversos estudiosos da corrente do neo-institucionalismo descrevem as organizações modernas como *loosely coupled systems*.

No tocante às organizações policiais, essa divergência entre a estrutura formal e as atividades práticas ou entre burocracia e profissionalismo ou, ainda, entre controle e

autonomia, é intitulada “paradoxo da discreção” por Paixão (1982, p. 65-66). Para este autor, por um lado podemos analisar as organizações policiais salientando as suas estruturas formais, o que corresponderia a um modelo “quase militar” da polícia, no qual a autoridade é muito centralizada, os níveis hierárquicos são nitidamente distintos e as ordens oriundas do alto escalão são implementadas pelos membros dos níveis mais baixos da hierarquia, o que faz convergir estrutura formal e as atividades práticas. Por outro lado, verifica-se que a atividade policial também é voltada para interações externas e conflitantes com a clientela, com o sistema político e com o sistema legal. Além disso, a abordagem formal das organizações policiais omite a grande discricionariedade presente na atuação policial nas ruas, onde a lei e a ordem são interpretadas cotidianamente na relação do policial com sua clientela, sem, na maioria das vezes, consulta a níveis hierárquicos superiores. Nesse sentido, portanto, o “paradoxo da discreção”, exposto por Paixão (1982), está na coexistência entre a autonomia dos policiais da linha de frente (praças) e o rígido controle formal e burocrático da organização.

Paixão (1982, p. 66) afirma que a supracitada perspectiva define organizações como sistemas debilmente integrados, pois os elementos estruturais são frouxamente conectados entre si e às atividades práticas, implicando no desvio, pelos seus membros, às regras e às ordens superiores. Porém, a crença de que a atuação policial se origina e é controlada pela estrutura formal confere legitimidade externa à organização.

Sob o ponto de vista de que as polícias, assim como as outras organizações do sistema de justiça criminal brasileiro, são historicamente marcadas por conflitos, apesar do fato de que o arranjo formal do fluxo pressupõe complementaridade de atuação, podemos mencionar, a título de exemplo, o conflito entre Polícia Militar e Polícia Civil, apontado por Zaverucha (2003, p. 86) como “uma polícia jogando sobre a outra a responsabilidade pela liberação do preso”. Conforme o autor:

A Polícia Militar se queixa de entregar o delinqüente ao delegado e o meliante ser, freqüentemente, solto devido a ingerência política ou propina. O delegado recebe o detido de um Policia Militar que não lhe está subordinado, e o faz em situação de completo

desconhecimento sobre as circunstâncias que levaram a sua detenção. O PM também alega que corre risco de vida para capturar o suposto bandido e quem leva os louros da operação é o delegado. A Polícia Civil se defende alegando que como o PM não fez o auto de flagrante corretamente, é obrigado a soltar o detido. Isto acirra ainda mais os ânimos entre as duas instituições.

Portanto, a partir do que foi dito até aqui sobre o sistema de justiça criminal brasileiro, podemos afirmar que cada uma das organizações que compõem o sistema possui uma cultura particular “não prevista pelo arcabouço formal do sistema, e que acaba por influenciar em boa medida o modo como cada uma delas percebe o seu papel e o das demais na dinâmica do fluxo processual.” (SAPORI 2007a, p. 60).

A segunda crítica sobre nosso sistema de justiça criminal é atinente à divisão da atividade policial, institucionalizada durante o regime militar no final da década de 1960. Essa divisão sem precedentes em outros países ocidentais dividiu o ciclo de policiamento entre ostensivo, atribuído à Polícia Militar, e investigativo, conferido à Polícia Civil. (ZAVERRUCHA, 2003; SAPORI, 2007a, MUNIZ, 1999)

Antes de discutirmos a crítica ao modelo, retomemos o contexto de tal divisão. Em 1964 existiam três instituições policiais: a Polícia Militar, a Polícia Civil e a Guarda Civil. A primeira era aquartelada e atuava somente em eventos especiais como grandes tumultos, greves, movimentos coletivos e situações que exigiam a presença de uma força policial mais repressiva, quando atuava com a Polícia Civil. Já a Guarda Civil existia em Juiz de Fora, Uberlândia e Uberaba e sua atuação era a mais próxima da Polícia Civil, responsável por fiscalizar o trânsito, fazer o policiamento ostensivo dessas cidades e acompanhar a Polícia Civil nas delegacias e em suas diligências. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008, p. 89)

A Lei n. 12 503, de março de 1970, extinguiu a Guarda Civil e, dessa forma:

O desaparecimento de um dos órgãos do sistema de segurança significava estabelecer uma nova relação entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. A Guarda Civil era, no final da década de 1960, um departamento da Polícia Civil responsável pelo policiamento ostensivo,

pela fiscalização do trânsito e por acompanhar o policial civil em suas diligências na Capital, Juiz de Fora, Uberlândia e Uberaba. A existência da Guarda Civil como um departamento da Polícia Civil correspondia a um modelo de polícias auto-suficientes, que atuavam em todo o ciclo de combate ao crime, na sua prevenção e na investigação dos crimes. O fim da Guarda Civil coincidiu com o mesmo período de ruptura, no final da década de 1960, com a separação das atribuições policiais. A Polícia Militar ficou responsável pelo policiamento ostensivo⁵ e a Polícia Civil fazia a investigação⁶ [...] (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008, p. 107)

A partir desse período, o Brasil passa a adotar um modelo onde nem a Polícia Militar nem a Polícia Civil realizam e dominam o ciclo completo de policiamento, mas têm sua atuação dividida. Isto gera conflitos de competências, principalmente porque os atuais dispositivos constitucionais delimitam de forma genérica a atuação da PM – polícia ostensiva e preservação da ordem pública – e as competências da PC – atividades de polícia judiciária e a apuração de infrações penais. Além disso, há o descompasso entre o que está posto formalmente em nosso ordenamento jurídico e o que ocorre na prática: policiais militares também investigam e policiais civis também realizam policiamento ostensivo.

Dentre os críticos do modelo brasileiro de duas organizações policiais, está Zaverucha (2003) que chega a chamar a Constituição da República de 1988 de “anti-cidadã” por ter reproduzido a cisão no sistema de segurança entre Polícia Civil e Militar, o que obedeceria a uma lógica de defesa do Estado em vez da do cidadão. Ainda segundo Zaverucha (2003, p. 54), “o arranjo institucional no qual as polícias

⁵ Segundo Zaverucha (2003, p. 53): “Foi uma decisão do regime militar engajar as PMs no combate à guerrilha urbana por serem mais confiáveis aos olhos dos detentores do poder de então. Não foi à toa que os Decreto nº 667, de 2 de julho de 1969, e nº 88.777, de 30 de setembro, regularam a atuação das PMs inclusive integrando sistematicamente seus serviços de informações (P-2) ao do Exército, e o Regulamento Disciplinar das PMs e Corpo de Bombeiros Militares passou a ser uma cópia do Regulamento Disciplinar do Exército.”

⁶ A Lei Orgânica n. 5 406, de 16 de dezembro de 1969, “determinou as seguintes funções para a Polícia Civil: proteção à vida e aos bens, preservação da ordem e da moralidade pública, preservação das instituições político-jurídicas e apuração das infrações penais mediante o exercício da Polícia Judiciária e da cooperação com as autoridades judiciárias, civis e militares, em assuntos de segurança interna.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008, p. 107)

Dentre os autores que abordam o contexto de divisão do ciclo de policiamento entre Polícia Militar e Polícia Civil estão: Muniz, 1999; Oliveira Júnior, 2007; Barros, 2005; Souza 2003.

estão inseridas além de ser inoperante, aumenta o já baixo nível de accountability política do Estado brasileiro.”⁷

Zaverucha (2003, p. 55) continua sua crítica afirmando que o problema reside no fato de nem a Polícia Militar nem a Polícia Civil realizarem o ciclo completo de polícia, isto é, prevenir, patrulhar, investigar e levar o culpado às barras da Justiça. Segundo o autor, a Polícia Militar chega ao local do crime e não pode investigar. Dessa forma, limita-se, quando o faz corretamente, a manter a cena do crime e espera a chegada dos investigadores. Neste lapso de tempo muito deixa de ser apurado, pois, caso os infratores não sejam identificados por testemunhas no local da ocorrência, a probabilidade dos policiais os localizarem posteriormente é bastante comprometida. Em razão disso, ainda conforme Zaverucha, nos países democráticos, as polícias são distribuídas geograficamente assegurando, assim, que cada polícia faça o ciclo completo de atividades.

Ainda segundo Zaverucha (2003 p. 57), o arranjo institucional brasileiro, composto por duas organizações policiais que não realizam o ciclo completo de policiamento, gera rivalidades e não cooperação, além de onerar os cofres públicos, pois “cada polícia possui seu grupo anti-sequestro; dificilmente trocam informações entre si, seus sistemas de rádios são incompatíveis [...]”.

Os problemas, apontados até aqui – sistema frouxamente articulado e divisão da atividade policial – dentre outros do sistema de justiça criminal brasileiro, implicam na necessidade de se buscar formas de integração entre os atores que compõem o sistema.

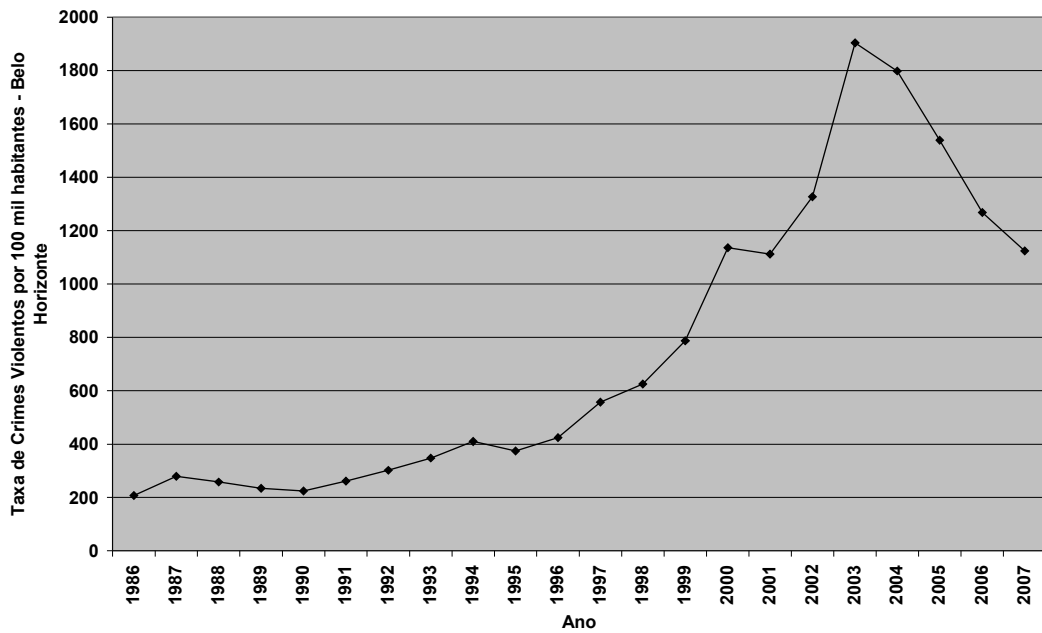
No caso das organizações policiais, as origens da necessidade de integração remontam ao próprio surgimento da divisão do ciclo de policiamento. Porém, é possível destacar, em Minas Gerais, a década de 1970 como um período de remanejamento das Polícias Militar e Civil, quando a integração entre essas instituições entrou em debate. Em 1972, o titular da SESP (Secretaria de Estado de

⁷ Alguns autores acreditam que a possibilidade de apenas uma polícia realizar o ciclo completo de policiamento é irreal, por exemplo, se, para isto, for preciso unificar Polícia Militar e Polícia Civil, que são organizações com culturas diferentes, o que implicaria em grandes resistências. A título de exemplo, um autor totalmente contrário à idéia de unificação policial é o coronel da reserva da PMMG Amauri Meireles, que se expressa dessa forma no artigo “Coturno ou mocassim”. (MEIRELLES, 2008)

Segurança Pública), coronel Odelmo Teixeira Costa, evidenciou essa tendência ao defender a integração plena das ações da Polícia Civil e da Polícia Militar. Nas palavras do secretário, “[...] segurança é feita através de pleno entrosamento. Segurança não se consegue através de ações isoladas [...]”. O problema era como fazer isso, pois, eram polícias que não dominavam o processo de combate do crime, porém a necessidade de integração das polícias já era patente. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008, p. 111)

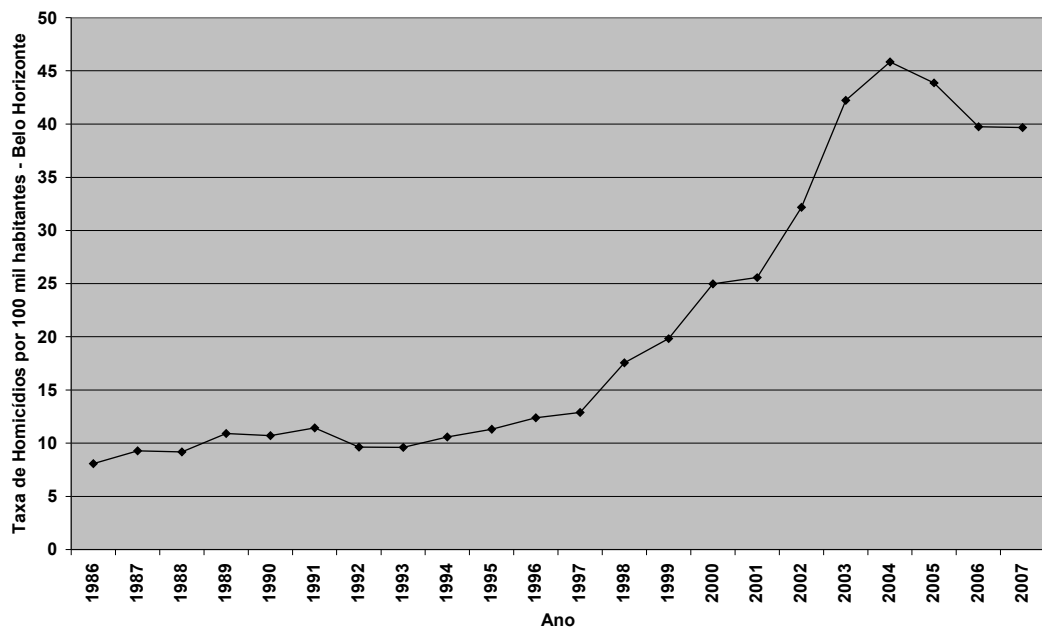
A idéia de integração em Minas Gerais ganha força a partir da década de 1990, período marcado pelo crescimento da criminalidade e da violência, decorrente do crescimento desordenado das áreas urbanas, aliado ao não planejamento de áreas de assentamento e a outros fatores socioeconômicos e jurídico-institucionais. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008, p. 125) No período compreendido entre 1995 e 2003, Minas Gerais e, especialmente, Belo Horizonte e sua Região Metropolitana, apresentaram grande aumento dos indicadores de criminalidade violenta (homicídio, estupro, roubo, roubo à mão armada, etc.). Verifica-se no período um crescimento de 408% nas taxas de crimes violentos por 100 mil habitantes e de 273% nas taxas de homicídios (BATITUCCI, 2008b), como podemos observar nos Gráficos 1 e 2 a seguir.

Gráfico 1
Taxa de Crimes Violentos por 100 mil habitantes
Belo Horizonte



Fonte: Armazém de Dados de Ocorrências da Polícia Militar de Minas Gerais e Delegacia de Crimes contra a Vida da Polícia Civil de Minas Gerais
Elaboração: NESP – Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro

Gráfico 2
Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes
Belo Horizonte



Fonte: Armazém de Dados de Ocorrências da Polícia Militar de Minas Gerais e Delegacia de Crimes contra a Vida da Polícia Civil de Minas Gerais
Elaboração: NESP – Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro

A contundência desses índices tornou evidente a necessidade de se buscar novas formas de articulação entre os atores que compõem o sistema de justiça criminal mineiro, em especial as organizações policiais.

O referido contexto colocou em xeque todo o sistema de segurança pública, em especial a então Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP), órgão abrangente, centralizador e, por isso, frágil e lento para as demandas que a criminalidade dessa época exigia, isto é, uma concepção moderna de administração e segurança. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008, p. 118-119 e 127) Dessa forma, em 2002 o então candidato ao governo de Minas Gerais, Aécio Neves, em sua campanha política, canaliza o debate e prioriza a questão da segurança pública. Após eleito, por meio da lei delegada nº 49, de 2 de janeiro de 2003, criou a SEDS, sendo que esta incorporou a extinta Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, bem como a Secretaria de Estado de Segurança Pública. A partir daí, a integração entre as polícias se tornou uma diretriz política do governo, dando seus primeiros passos em 2003.

Em entrevista que ocorreu no dia 08 de maio de 2009, o Dr. Luís Flávio Saporì, Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Defesa Social no período compreendido entre janeiro de 2003 e junho de 2007, relatou-me, no tocante ao diagnóstico acerca da necessidade de integração entre as polícias, o seguinte:

O diagnóstico é que as disputas entre as polícias, a falta de articulação na área de informações e na área do planejamento operacional, tornavam o trabalho policial em MG ineficiente. Dificultava a capacidade da polícia de reprimir e de identificar o crime e os criminosos, ou seja, essa dissonância entre as instituições, nós entendíamos, eram um dos principais aspectos da impunidade no combate ao crime no Estado de MG. Entendíamos que os governos anteriores não tinham tido sucesso em viabilizar essa integração, a despeito do discurso em prol de. Então, entendíamos que essa integração tinha de ser feita de uma maneira mais

efetiva, institucionalmente balizada, algo que não poderia depender apenas de compromissos públicos das lideranças das instituições ou das organizações. Por isso que a Integração começou com a própria criação da SEDS. A própria idéia da Secretaria já era baseada na análise, no diagnóstico de que a ausência de um órgão articulador, de uma Secretaria de Estado que articulasse ambas as polícias, tendo uma mesma autoridade, dificultava a integração. O modelo anterior com Secretaria de Segurança Pública e Secretaria de Justiça era um modelo institucional inadequado para a integração. As próprias leis delegadas de janeiro e fevereiro de 2003 já têm um primeiro passo concreto: a criação da SEDS. E dela a Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social. Ali, pensava-se que se constituía o corpo técnico que iria planejar e gerenciar a Política de Integração.

Nesse sentido, a partir do surgimento da SEDS em 2003, a conotação de sistema a ser conferida à segurança pública ganha força, com base no diagnóstico de que os vários órgãos de defesa social atuavam a partir de seus interesses institucionais ou corporativos, com pouca troca de informações e de idéias entre si. Nesse sentido, faltava coordenação na atuação dessas organizações, existindo entre elas graves conflitos operacionais e estratégicos, o que demandava políticas específicas para a integração no sistema de justiça criminal mineiro. Nesse contexto, foi construída e implementada a Política de Integração no ano 2003, foco do próximo capítulo.

3. A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS IMPLEMENTADA EM MINAS GERAIS A PARTIR DE 2003

A SEDS foi criada com o objetivo de desempenhar a função estratégica de centralizar, sob sua responsabilidade, a articulação e a coordenação dos esforços conjuntos das organizações que compõe o Sistema de Defesa Social. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008, p. 161). Nesse sentido, conforme Batitucci (2008b, p. 5), a integração e a coerência sistêmica são objeto de pelo menos três intervenções robustas, executadas por meio da criação do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP's) e do programa de Integração e Gestão da Segurança Pública (IGESP). Estas três políticas funcionam complementarmente e formam o tripé sobre o qual se assentam os instrumentos de gestão da segurança pública em Belo Horizonte e, posteriormente, com a sua expansão para o interior do Estado de Minas Gerais.

Um primeiro passo visando criar bases para uma racionalização das ações interinstitucionais foi a criação do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), instituído pelo Decreto 43.778, de 12 de Abril de 2004, sendo este um marco do processo de integração e de compartilhamento de informações, de ações, de estruturas e de gestão das polícias estaduais de Minas Gerais. (Cf. MENDES, 2007, p. 66).

No supracitado Decreto de criação do SIDS, art. 1º, § 1º, este foi definido como um “sistema modular, integrado, que permite a gestão das informações de defesa social relacionadas às ocorrências policiais e de bombeiros, à investigação policial, ao processo judicial e à execução penal, respeitadas as atribuições legais dos órgãos que o compõem”. Nesta perspectiva, buscou-se uma gestão integrada, a partir do compartilhamento de informações entre as polícias, o Corpo de Bombeiros Militar, o Ministério Público, o Poder Judiciário (Tribunal de Justiça), o Sistema Penitenciário, e outros órgãos e entidades.



Figura 1 – O SIDS dentro do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais.

O Sistema Integrado de Defesa Social, portanto, implicou na interação de sistemas de dados e conhecimentos, principalmente acerca da criminalidade no tempo e no espaço, possibilitando a administração de informações atinentes ao atendimento das emergências policiais e de bombeiros, à investigação policial, aos processos judiciais e de execução penal. No curto prazo, porém, os sistemas já utilizados nessas organizações foram aproveitados, visando a interação dessas arquiteturas naquilo que é necessário ao atendimento dos objetivos do SIDS. Estes constam no decreto 43.778/2004 da seguinte forma:

Art. 3º - O SIDS tem os seguintes objetivos:

I - integrar, padronizar e agilizar as ações alusivas ao atendimento das ocorrências e procedimentos policiais e de bombeiros, ao despacho de viaturas e de serviços policiais civis para atuação da polícia judiciária, além de outras atividades relacionadas à defesa civil e social;

II - harmonizar e integrar as ações das instituições que compõem o Sistema de Defesa Social;

III - facilitar a coordenação de ocorrências de alta complexidade, assim definidas em norma específica, que envolvam os órgãos policiais e de bombeiros;

IV - criar e manter base de dados única formada pelo lançamento de registros de fatos policiais, de trânsito urbano e rodoviário, de meio-ambiente, de bombeiros e outros afins, no Estado;

V - integrar a base de dados constituída pelo lançamento de registros referentes à defesa social no Estado, com informações provenientes dos sistemas em

uso ou que venham a ser implantados nas Polícias Civil e Militar, no Corpo de Bombeiros, no Sistema Penitenciário e nas instituições conveniadas, em conformidade com as definições do Conselho Gestor do SIDS;

VI - possibilitar o acompanhamento dos procedimentos policiais e de bombeiros, desde o registro do fato policial até a execução penal;

VII - racionalizar a atuação policial e de bombeiro, instituindo mecanismos de coordenação e acompanhamento dos recursos materiais e humanos empregados na defesa social do Estado;

VIII - estabelecer metas conjuntas para a redução dos índices de criminalidade, segundo metodologias executadas pelas regiões, coordenações e áreas integradas de segurança pública, bem como para a prevenção e redução de sinistros de bombeiros;

IX - padronizar a estatística criminal e de bombeiros;

e

X - compartilhar as tecnologias existentes.

O SIDS foi estruturado operacionalmente através do Centro Integrado de Atendimento e Despacho – CIAD e pelo Centro Integrado de Informações de Defesa Social – CINDS, ambos vinculados à SEDS. O primeiro resulta do funcionamento conjunto, no espaço físico do prédio do Quartel do Comando Geral da Polícia Militar, do Centro Integrado de Comunicações Operacionais - o CICOP da Polícia Militar, da Divisão de Operações de Telecomunicações - a CEPOLC da Polícia Civil e do Centro de Operações de Bombeiros Militar - COBOM, do Corpo de Bombeiros Militar. A finalidade do CIAD⁸; conforme dispõem o decreto 43.778/2004, em seu art. 7º, § 1º; é:

[...] coordenar e gerenciar as ações operacionais das polícias civil e militar, e de bombeiros, gerindo métodos de captação, organização e difusão de ocorrências processadas segundo as competências legais dos respectivos órgãos.

Já o § 2º do mesmo artigo, dispõe:

O CIAD se fundamenta tecnicamente na centralização do atendimento de chamadas telefônicas, de despachos de recursos operacionais das polícias e de bombeiros, e

⁸ Para um aprofundamento sobre o CIAD, ver Carmo (2006).

no processamento automatizado dos registros de ocorrências efetuados, por outros meios, pelos órgãos integrados.

A partir da implantação do CIAD, viabilizou-se a contratação de mão-de-obra civil terceirizada para a atividade de tele-atendimento das centrais 190 (PM), 197 (PC) e 193 (Bombeiros). Tal mudança foi baseada na necessidade de liberar os policiais militares e civis, bem como os bombeiros, para atuarem em suas atividades finalísticas, respectivamente, de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública; de policiamento investigativo e judiciário; e de prestação dos serviços de prevenção contra sinistro, proteção, socorro e salvamentos.

Em relação ao CINDS, este foi criado com a responsabilidade pela “[...] análise criminal e de sinistro de todo o ciclo de informações, desde o registro do fato até a execução da pena ou solução do sinistro.” (art. 9º, caput) Além disso, o CINDS se fundamentou “[...] na análise, qualitativa e quantitativa, no tempo e no espaço, das informações produzidas no âmbito do Sistema Integrado de Defesa Social.” (art. 9º, parágrafo único)

As competências do CINDS envolvem o planejamento, a organização, a coordenação, a supervisão e a execução de estudos, pesquisas e trabalhos de natureza estatística visando retratar os eventos de Segurança Pública e de Defesa Social no Estado de Minas Gerais, através de várias atribuições, entre elas aquelas que permitam o cruzamento de diversas variáveis que possibilitem facilitar os trabalhos de prevenção e investigação criminal, de natureza processual, assim como medidas socioeducativas, execução penal, prevenção de sinistro e proteção, socorro e salvamento. O referido Centro foi implantado no final de 2007, competindo-lhe a produção mensal de estatísticas acerca da criminalidade e de relatórios mensais sobre mortes violentas.

Chama a atenção o disposto no art. 10, parágrafo único:

Até que as unidades do SIDS possam funcionar em sede única e própria, o CINDS fica instalado em recinto próprio localizado na sede da Coordenação Geral de

Segurança da Polícia Civil, cujo espaço físico passa a ser vinculado à SEDS.

Destaca-se que este dispositivo não foi implementado na prática, pois o CINDS, até março de 2009, estava lotado, assim como o CIAD, no prédio do Quartel do Comando Geral da Polícia Militar. Analisaremos este aspecto no capítulo 6.

Outro pilar da Política de Integração foi a reorganização da distribuição da responsabilidade geográfica das unidades de linha das organizações policiais mineiras, por meio da criação de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP's), nas quais a responsabilidade territorial é compartilhada entre um Comandante de Companhia da Polícia Militar (Geralmente, um Major ou Capitão) e os Delegados das Delegacias Distritais da Polícia Civil. (Cf. BATITUCCI, 2008b, p. 5)

A terceira intervenção do tripé sobre o qual se assentam os instrumentos de gestão da segurança pública em Belo Horizonte foi a criação pela SEDS, no ano de 2005, do Programa de Integração da Gestão da Segurança Pública (IGESP)⁹, uma instância de planejamento, que conta com a participação dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça Criminal e proporciona a articulação operacional entre as polícias a partir das AISP's. (MENDES, 2007, p. 61-62). Nesse sentido, as autoridades policiais passaram a responder de maneira compartilhada a um comitê de avaliação periódica da sua atuação operacional, através do estabelecimento de metas construídas conjuntamente pela SEDS e pelas cúpulas das polícias, e da fiscalização do seu cumprimento. A Integração e Gestão da Segurança Pública na realidade é uma metodologia de gestão criada pela Polícia de Nova York (Estados Unidos) e adaptada à realidade mineira. No caso de Belo Horizonte foram organizadas 24 AISP's com responsabilidade compartilhada entre policiais militares e civis, a quem são especificadas determinadas metas que envolvem redução da criminalidade de acordo com a realidade local, por meio da aproximação e atuação conjunta das duas polícias. (Cf. BATITUCCI, 2008b, p. 5)

O objetivo deste capítulo foi mostrar de forma superficial três dos pilares da Política de Integração implementada em Minas Gerais a partir de 2003 – SIDS, AISP's e

⁹ Para um aprofundamento sobre o IGESP, ver Dalla (2006).

IGESP. A partir de agora, discutiremos questões atinentes à cultura das organizações policiais mineiras, visando analisar a Política de Integração sob este foco. Para tal, primeiramente, elucidaremos os conceitos de cultura organizacional e cultura policial no capítulo seguinte.

4. CULTURA ORGANIZACIONAL E POLICIAL

Em sentido amplo, o termo cultura, oriundo da antropologia social, se refere à identidade de um grupo humano, constituída de padrões aprendidos, desenvolvidos e transmitidos de geração para geração num processo dinâmico. Tal fenômeno também se verifica no nível das organizações, pois, assim como a sociedade possui uma herança cultural, toda organização constrói seus próprios valores, crenças, princípios, normas, costumes, tradições, símbolos, políticas internas e externas. E também, num nível mais específico, os grupos profissionais normalmente compartilham de valores, preferências e atitudes que lhes conferem uma identidade própria que os diferenciam dos demais.

Em vista da implantação de uma mudança organizacional qualquer, não basta que sejam alteradas estruturas formais, normas, processos de trabalho e tecnologias. É preciso desenvolver formas de atuação também sobre aspectos sutis, informais, invisíveis, traduzidos em forma de crenças, valores, costumes e atitudes que determinam o comportamento organizacional e podem se transformar em focos de resistências quando se implantam projetos que exigem novas formas de pensar, agir e relacionar. (Cf. Veloso, 2000). Nesse sentido, entender a cultura das polícias possibilita vislumbrar as origens de alguns problemas atinentes ao trabalho conjunto, coordenado e integrado dessas organizações.

Pelo exposto até aqui, já é possível perceber a noção de cultura organizacional, mas para melhor elucidar o seu conceito, recorreremos a Schein (1992 apud MOURA, 1994, p. 171), que define a cultura de uma organização como:

[...] um conjunto de valores, normas e princípios, já sedimentados na vida organizacional, que interage com a estrutura e os comportamentos, criando uma maneira própria e duradoura de como se procede naquela organização, baseado em que fundamentos, e almejando a consecução de determinados resultados finais. Portanto, a cultura é um sistema de crenças (como as coisas funcionam) e valores (o que é importante) compartilhados (vivenciados por todos) e que interage com as pessoas e as estruturas para

produzir (efeitos) as normas de comportamento daquela organização (como fazemos as coisas por aqui).

A partir deste conceito, podemos extrair a idéia de que a cultura de uma organização envolve os valores, normas e princípios historicamente sedimentados que influenciam o modo de pensar e agir dos seus membros, ou seja, é um conjunto limitado de “mapas cognitivos apreendidos dentro da organização, utilizada como instrumental expressivo pelos indivíduos que dela participam, ao mesmo tempo em que lhes impõe certos limites à percepção e atuação.” (OLIVEIRA JÚNIOR, 2007, p. 10). Nesse sentido, esse sistema comum de significados ou de realidades simbólicas dominantes¹⁰ não advém de uma simples seleção de indivíduos com os mesmos valores e atitudes, mas, ao contrário, envolve um processo de homogeneização coletiva, seja através dos processos de socialização dos novos membros ou do reforço nas interações cotidianas do que é aceitável ou valorizado naquele grupo, visando um objetivo pré-estabelecido, isto é, a missão organizacional.

Quando o tema em discussão é cultura organizacional, a polícia é um exemplo paradigmático, pois é possível perceber traços nítidos, como valorização da disciplina e da hierarquia, em qualquer organização policial do mundo. Sob esse ponto de vista, podemos falar em uma cultura policial – “como os policiais vêem o mundo social e seu papel nele” (REINER, 2000, p. 131) - que ultrapassa o caráter civil ou militar e as fronteiras nacionais, constituindo uma identidade profissional internacional do ser policial (Cf. SAPORI, 2007a, p. 61-62).

A cultura policial decorre do aprendizado formal oferecido nas academias de polícia e expresso nos regulamentos disciplinares internos, bem como do conhecimento informal obtido nos processos de socialização cotidiana entre novos membros e veteranos. Dessa forma, pode se falar em um conhecimento formal e de um saber prático policial, ambos voltados para a missão de regular comportamentos através do uso legítimo da força. Esta missão complexa demandou das organizações

¹⁰ Tratamos aqui de cultura organizacional como um fenômeno macro da organização, ou seja, nossa análise se foca nos valores, normas e princípios compartilhados pela maioria dos seus membros, apesar de admitirmos que possam existir subculturas em grupos específicos no interior da instituição, bem como variações de acordo com a localidade e o contexto. (Cf. VELOSO, 2000; OLIVEIRA JÚNIOR, 2007; REINER, 2000)

policiais, de acordo com Ribeiro, Cruz e Batitucci (2005, p. 295), “a construção de uma estrutura burocrática regulada pelos ideais de uma instituição total”.

Instituições totais como, por exemplo, conventos, orfanatos, penitenciárias, quartéis ou academias de polícia, caracterizam-se por certo isolamento em relação à sociedade¹¹, implicando em processos intensos de socialização interna de seus membros. Segundo Goffman (1974, p. 18 apud SILVA NETO, 1997, p. 25), o aspecto central das instituições totais se refere à centralização das três principais atividades da vida - dormir, trabalhar e desfrutar de momentos de lazer – em um mesmo espaço físico, com os mesmos co-participantes, sob a mesma autoridade e regras. Dessa maneira, as organizações policiais, em certa medida, tanto na fase educacional nas academias de polícia quanto nos quartéis e nas delegacias, canalizam os desejos e as atitudes de seus membros de forma a construir no indivíduo uma identidade policial, isto é, um conjunto de crenças que o permita suportar, entender e praticar os valores da organização na vida cotidiana. De forma convergente, Ribeiro, Cruz e Batitucci (2005, p. 296), afirmam:

Um processo adequado de socialização é condição indispensável, portanto, à efetividade da organização policial, uma vez que a internalização de um sistema de crenças, valores e atitudes deve buscar garantir que esses indivíduos não irão valer-se de sua posição para materializar objetivos diversos que os da manutenção da ordem pública.

Prosseguem os referidos autores propondo que as organizações podem ser entendidas como um grupo de indivíduos que se reúne em torno de determinadas tarefas para a consecução de um objetivo. Já as instituições totais não possuem tal liberdade de determinação dos objetivos por seus membros e, por isso, os novatos precisam adequar os seus anseios e valores aos objetivos da instituição. Esta submissão dos desejos individuais aos propósitos organizacionais é obtida através de coerção [por exemplo, através do Regulamento Disciplinar] e de recompensas [por exemplo, financeiras ou de cunho simbólico, tais como elogios, medalhas,

¹¹ Muniz (1999, p. 101), analisando a Polícia Militar do Rio de Janeiro, se refere ao período passado nas escolas como um “rito de passagem estendido e reencenado em cada etapa do percurso profissional [...]. Assim como nas experiências de afastamentos vivenciados por certas trajetórias religiosas, a carreira policial militar parece reforçar a necessidade de uma marcada descontinuidade com o chamado mundo civil.”

reconhecimento público ou entre os pares, apelidos, acesso a determinada atividade ou grupo específico de pessoas, etc.]. (RIBEIRO; CRUZ; BATITUCCI, 2005, p. 296-298)

Além da possibilidade de verificação de aspectos típicos de instituições totais em organizações policiais, a própria profissão implica na permeabilidade do “ser policial” em vários aspectos da vida privada longe das academias, quartéis e delegacias. Noutros termos, as organizações policiais são também totalizantes no sentido exposto por Muniz (1999, p. 103): “‘ser policial é sobretudo uma razão de ser’, em tempo integral, ou melhor, ‘em cada instante da vida’”.¹²

Portanto, devido ao fato de as organizações policiais serem pautadas por características próprias de instituições totais e tendo em vista que a atividade policial é totalizadora no sentido de permear aspectos da vida privada dos discutidos profissionais, estes são reconhecidos por sua cultura policial.

Segundo Oliveira Júnior (2007, p. 11), o conceito de cultura policial vem sendo citado constantemente na literatura recente sobre organizações policiais, pois a implementação do policiamento comunitário¹³ em diversos países tem suscitado a discussão sobre a necessidade de mudanças na cultura tradicional das polícias. Contudo, como anteriormente discutimos no capítulo “O sistema de justiça criminal brasileiro, o papel das organizações policiais após 1964 e o advento da SEDS”, a literatura internacional não distingue traços característicos da Polícia Militar e da Polícia Civil, pois apenas o Brasil apresenta esta divisão herdada do período militar (1964-1984). Segundo Zaverucha (2003, p. 12-13):

Não há, no mundo democrático, polícias que sejam denominadas Civil e Militar. Em tais países, são

¹² A título de exemplo de como a profissão policial permeia a vida privada de seus membros, no Regimento Disciplinar das Polícias Militares, normalmente, há previsão de sanções para desvios de conduta fora do ambiente de trabalho. Isto se deve à necessidade de os membros da corporação zelarem pelo nome da classe, sendo a imagem uma grande preocupação da Polícia que depende da legitimidade social para desenvolver seu trabalho junto à população.

¹³ Moore (2003, p. 139 apud SOUZA, 2003, p. 78) assim sintetizou a essência do policiamento comunitário: “A idéia fundamental por trás do policiamento comunitário [...] é a de que o trabalho conjunto eletivo entre a polícia e a comunidade pode ter um papel importante na redução do crime e na promoção da segurança. O policiamento comunitário enfatiza que os próprios cidadãos são a primeira linha de defesa na luta contra o crime.”

conhecidas como Polícia Nacional, Metropolitana, de Investigações etc., ou Carabinieri, Gendarmeria, Guarda Republicana, Guarda Civil etc. Muda a estética, mas a investidura é civil.

O mesmo autor também destaca que a própria expressão Polícia Civil é um pleonasma, pois, doutrinariamente, a Polícia, como órgão encarregado de prevenir a ocorrência de infrações penais e de reprimir as que não conseguiu evitar, é uma instituição de caráter civil. Logo, não seria preciso acrescentar a palavra “civil” ao substantivo polícia. Já a expressão Polícia Militar, para atividades de segurança pública, seria um oxímoro, isto é, figura de linguagem que constitui em reunir termos contraditórios (silêncio eloqüente, jovem senhor, de volta ao futuro etc.)¹⁴. (Zaverucha, 2003, p. 12)

Como afirmado, nos outros países democráticos a polícia não é intitulada Civil e Militar e, dessa forma, quando se trata da questão organizacional da polícia, não se distingue duas culturas como no Brasil. Dessa maneira, a literatura internacional, normalmente aponta uma “cultura policial”, que, por exemplo, no estudo do inglês Robert Reiner (2000), delimita características que podem ser interpretadas como traços culturais gerais convergentes, em boa medida, com as organizações policiais brasileiras tanto militares quanto civis.

Reiner (2000, p. 134) admite o fato de a cultura da polícia não ser monolítica, universal ou imutável, pois existem diferenças de ponto de vistas dentro das forças policiais, conforme variáveis individuais, tais como personalidade, geração ou trajetória de carreira, e variações estruturadas de acordo com a patente, a tarefa atribuída e a especialização. Em locais e em momentos diferentes, as culturas policiais mudam, porém certas características comuns da perspectiva policial podem ser notadas em muitos estudos em diferentes contextos sociais.

Conforme Skolnick (1966 apud REINER, 2000, p. 135), a personalidade de trabalho (ocupacional) não é um fenômeno psicológico individual, mas uma cultura socialmente gerada a partir da combinação de duas variáveis principais, o perigo e a

¹⁴ MEIRELLES (2008, p. 1), por exemplo, prefere intitular as organizações policiais brasileiras com as expressões “instituição-força estadual” – Polícia Militar – e “polícia judiciária estadual” – Polícia Civil.

autoridade, que precisam ser interpretadas à luz de uma pressão constante de parecer eficiente.

Segundo Reiner (2000, p. 135-136), o perigo, no meio policial, é marcado principalmente pela imprevisibilidade do resultado a partir do enfrentamento com outras pessoas. Já a autoridade, alicerçada pelo uso potencial da força legitimada, pode ser desafiada no cotidiano policial, tornando o perigo inerente à autoridade, sendo, portanto, estas duas variáveis interdependentes e para as quais a cultura policial desenvolveu várias regras de adaptação, receitas, retóricas e rituais. Além das variáveis perigo e autoridade, Skolnick (1966, PP. 42, 231 apud REINER, 2000, p. 136) propõe um terceiro elemento na produção da cultura policial: “a pressão colocada sobre cada policial individualmente para ‘produzir’ – para ser mais eficiente do que legal, quando as duas normas estão em conflito”.

Enfim, a natureza do trabalho policial, marcada pelo perigo, autoridade e pressão por resultados, dedicada às missões de “manter a ordem” e “combater o crime”, implica no desenvolvimento de traços culturais peculiares. Reiner (2000) destaca alguns destes traços de forma organizada e clara e, por isso, escolhemos este autor para servir de roteiro para nosso estudo. Nesse sentido, no próximo capítulo iremos expor alguns traços culturais típicos do universo policial, colocados por Reiner (sentido de missão, cinismo, pessimismo policial, amor hedonista pela ação, suspeição, isolamento social, solidariedade interna, conservadorismo, machismo, preconceito e pragmatismo), para, a partir daí, discutir a realidade brasileira segundo alguns autores nacionais.

5. TRAÇOS DA CULTURA POLICIAL E ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REALIDADE MINEIRA (PMMG E PCMG)

Conforme destacamos no capítulo anterior, apresentaremos a seguir vários traços culturais que refletem características comuns da perspectiva policial, para, a partir daí, comentarmos a realidade mineira. Nesse sentido, uma primeira característica da cultura policial, destacada por Reiner (2000, p. 136-137) é o **sentido de missão**. Este é o sentimento ou imperativo moral de que a atividade policial não é apenas um trabalho como outro qualquer, mas um modo de vida com o fim desafiador, excitante e indispensável de proteger e servir a sociedade, combatendo a criminalidade.

Contudo, esse sentido de missão, tanto para a PM quanto para a PC, de certa forma, é enganoso, pois omite a realidade cotidiana de um trabalho, em sua maior parte, tedioso e trivial. Apesar disso, a auto-identificação do policial como parte de uma “guerra contra o crime”, serve como motivador pessoal e, conforme Paixão (1982, p. 79), “justifica não apenas os investimentos societários na organização, mas o uso de violência e coerção como meios para a implementação da segurança pública”.

Sustentado por um “**amor hedonista por ação**” (REINER, 2000, p. 139), o senso de missão, conforme Muniz (1999, p. 185-186), evoca traços de personalidade muito valorizados entre os policiais militares, como a **sagacidade**, a **coragem**, a **ousadia**, a **intuição**, a **destreza** e a **obstinação**, sendo objetos de censura, portanto, as demonstrações individuais de preguiça, medo, “enrolação”, covardia, passividade ou receio.

Muniz (1999, p. 104) também afirma que os policiais militares aparentam estar, a todo momento, dedicados ao cumprimento de alguma **missão inadiável e intransferível**, sendo esta a interpretação comum à maioria das **ordens recebidas de superiores**. A autora destaca que a ação coordenada e a resposta rápida às ordens superiores são valores incutidos na tropa que ofuscam a reflexão acerca da relevância da “missão” ou da ordem recebida e sobre a sua utilidade propriamente

policial. Nesse entendimento, na vida intramuros da polícia, qualquer pedido, desde que dentro da legalidade, é concebido como inquestionável e deve ser prontamente obedecido. Conclui a autora (1999, p. 106): “O policial militar é um *faz tudo*, que deve estar sempre ‘pronto’ para resolver – com a devida presteza e seriedade – toda missão a ele atribuída”, desde representar a corporação em algum evento até organizar uma partida de futebol.

Cabe destacar que, em razão da adoção do modelo militar de organização, a PMMG desenvolveu um enfoque disciplinar e hierárquico mais nítido, rígido e cultuado no interior da organização, se comparado à Polícia Civil mineira. Nesta última, apesar de os agentes de polícia¹⁵ também serem constringidos pelo poder hierárquico a cumprirem as ordens recebidas dos delegados, é evidente a maior autonomia e liberdade no exercício de suas atribuições investigativas, em comparação aos praças (soldados, cabos e sargentos) da Polícia Militar no, respectivo, trabalho de policiamento ostensivo. Tal fato também pode ser explicado pela própria natureza passível de padronização e rotinização de grande parte das atividades dos praças da PM, enquanto que uma investigação demanda, em boa medida, criatividade e tirocínio.

Obviamente, não podemos subestimar a discricionariedade do policial militar da rua, conforme alerta Oliveira Júnior (2007, p. 14): “[...] a idéia de uma polícia como organização militarizada leva a certas concepções simplistas, como se os praças fossem meros receptores e executores mecânicos de ordens provenientes de níveis superiores.” Dessa forma, apesar da evidente maior rigidez disciplinar e hierárquica na PMMG em comparação com a PCMG, em ambas o trabalho cotidiano nas ruas é marcado por grande discricionariedade e invisibilidade face à supervisão e avaliação, tanto interna quanto externa à organização.

Outros traços atinentes ao universo policial, abordados por Reiner (2000, p. 138), envolvem a percepção de que os policiais tendem a desenvolver pontos de vistas **cínicos**, “courageiras amargas” num **“pessimismo policial”** caracterizado pela

¹⁵ Em Minas Gerais o cargo de detetive ou investigador recebe a denominação “agente de polícia”.

percepção das tendências sociais em termos apocalípticos, com a polícia estando em desvantagem numérica frente à barbaridade contemporânea.

Muniz (1999, p. 129-130) analisa esse cinismo como um comportamento dissimulado, altamente teatralizado, principalmente dentre as baixas patentes e como um recurso visando à sobrevivência dentro da corporação. Nessa perspectiva, conforme a autora, cabos, soldados e sargentos, seguindo seus conhecimentos práticos, que informam que “a bomba explode sempre na ponta”, fingem obediência acrítica ao cumprimento das normas e aos princípios da disciplina militar, com o objetivo de conciliar as demandas do trabalho na rua com as imposições da rígida burocracia militar. Para Reiner (2000, 138), essa visão cínica pode servir de escudo protetor, por exemplo, ao diminuir a ansiedade que, de outra maneira, poderia surgir em função da prisão fracassada de um “bandido”.

Quanto ao pessimismo, Muniz (1999, p. 225) afirma que, no decorrer da carreira, o policial tende a desenvolver uma visão desencantadora e desapaixonada da vida urbana contemporânea concebida como um caos entre os homens e pela desagregação crescente dos vínculos sociais. De forma convergente, Reiner (2000, p. 138) entende que esse pessimismo só é cínico em um sentido: no desespero por perceber que a moralidade, da qual a polícia ainda é parte, está sendo deteriorada.

O próximo traço, apontado por Reiner (2000, p. 139-140) é a **suspeição**, isto é, a atitude policial de desconfiar ininterruptamente de tudo e de todos, estreitamente relacionada ao senso de missão, sendo desenvolvida a partir da necessidade de manter determinada atenção para a sinalização de problemas, de perigo potencial e de pistas de crimes. Segundo Reiner (2000, p. 138), “os policiais precisam desenvolver mapas cognitivos detalhados do mundo social, de forma a poderem prever e lidar com os comportamentos de um grande número de pessoas, em diferentes contextos [...]”.

Muniz (1999, p. 215) avalia a atitude de suspeição não apenas como uma necessidade referente ao trabalho policial na rua, mas também como uma forma dramática de olhar o mundo social, cujo preço individual é a privação da inocência

original e da gratuidade prévia, posto que essa atitude de desconfiança permeia a vida privada e todas as esferas de convívio do policial, pois, uma vez apreendida, não há como, simplesmente, desligá-la.

A partir da atitude de suspeição, os policiais civis e militares criam **estereótipos ou tipificações de possíveis criminosos**. Ressalta-se na Polícia Civil a utilização de estereótipos como mecanismo, de certa forma, norteador do exercício da atividade investigativa. Segundo Paixão (1982, p. 75):

[...] comunicada uma ocorrência e existindo uma vítima, a investigação busca não tanto a apuração do crime, mas a identificação na “clientela marginal” da organização, de possíveis autores do crime. Para isto, não são necessárias categorias legais; antes, são usadas tipificações que articulam atos (modalidades de ação criminosa) a comportamentos e atitudes típicos de atores. Tipificações surgem tanto da experiência subjetiva do policial quanto de seu treinamento prático adquirido na carreira.

Sob esta ótica, a atividade investigativa da Polícia Civil, assim como a atuação ostensiva da Polícia militar, abarca um **saber prático** do policial que trabalha na rua. Este saber, acumulado durante a carreira profissional em cada interação cotidiana com a população, implica, muitas vezes, numa certeza subjetiva do policial sobre existir ligação entre determinado fato criminoso e determinado indivíduo da “clientela marginal”. Porém, como a atividade policial se caracteriza pela **implementação da “ordem sob a lei”** (Sapori, 2007b; Skolnick, 1966), o policial se vê limitado, como não deveria ser de outra forma, pelo ordenamento jurídico vigente, o que pode aumentar o seu pessimismo no sentido de conceber os criminosos como superprotegidos pela lei.

A máxima “a polícia prende e a justiça solta” evidencia este dilema experimentado pelos policiais e que se traduz na necessária descontinuidade entre “culpa factual”, formada em decorrência do saber policial de rua e das interações com os agentes suspeitos e criminosos, e a “culpa legal”, construída a partir da validação jurídica dos elementos e provas de culpabilidade encaminhados ou não pela polícia. (MUNIZ, 1999, p. 227)

A atribuição de “culpa factual” a determinados suspeitos, oriundos da “clientela marginal” das polícias, ocorre a partir da utilização de estereótipos, sendo estes, alvos de muitas críticas. Uma delas, expressa por Reiner (2000, p. 139), envolve a possibilidade de a estereotipagem da população produzir profecias que se auto-realizam, tendo em vista que pessoas com aquelas características são interrogadas ou presas com maior frequência. Dentro desta concepção, é também discutível a adequação desses estereótipos à realidade e se colaboram com o trabalho de policiamento ou se, ao contrário, simplesmente demonstram preconceitos e discriminações, refletindo as estruturas de poder da sociedade.

Para Kant de Lima (1995, p. 56 apud BATITUCCI, 2008a, p. 238):

[...] entre a população pobre, a Polícia admite uma correlação positiva entre trabalho e ordem e não-trabalho e crime [...]. Tradicionalmente, [...] um dos sistemas usados pela Polícia para a classificação das pessoas baseia-se na presunção de uma oposição necessária entre duas categorias sociais: trabalhadores e marginais. Deste ponto de vista, pessoas economicamente marginalizadas são equiparadas aos delinquentes.

Nesse sentido, conforme Kant de Lima (1995, p. 7-8 apud BATITUCCI 2008a, p. 241), temos de um lado, o modelo igualitário constitucional, que define prerrogativas e proteções legais ao processo penal, tal como a presunção de inocência; de outro, a aplicação hierarquizada dessas prerrogativas pelos atores do Sistema de Justiça Criminal. Dessa forma, a polícia trabalha como um elo entre “o sistema judicial elitista e hierarquizado e o sistema político igualitário”.

Ainda segundo Kant de Lima (1995, p. 8 apud BATITUCCI, 2008a, p. 241), na medida em que a Polícia aplica desigualmente a Lei, ela impede que os potenciais criminosos sejam favorecidos pelos dispositivos constitucionais igualitários. Além disso, quando os sujeitos abarcados pertencem às classes médias ou altas, a Polícia, ao aplicar a Lei “igualitária”, restaura a fé dos não-marginais nos princípios democráticos do sistema político brasileiro. Nesse sentido, portanto, a atuação

policial possibilita o funcionamento do sistema político, a despeito de suas contradições legais internas.

Consoante esse entendimento, uma questão anterior é levantada por Zaverucha (2003, p. 15), ao discutir a legitimidade da democracia brasileira e, exemplificativamente, analisar a Lei nº 9.249 de 26/12/1995. Esta, segundo o autor, prevê que aquele cidadão sobre o qual se constatou a sonegação fraudulenta de impostos poderá pagar a dívida sem o cumprimento de pena privativa de liberdade. Dessa forma, nesta situação, a lei estabelece que o pagamento extinga a punibilidade. Por outro lado, nos crimes de furto, a legislação penal brasileira determina que o ressarcimento do prejuízo ou a devolução da coisa furtada não extingue a punibilidade, mas apenas configura circunstância atenuante da quantidade de pena aplicável. Zaverucha, assim, indaga: “Porque esse tratamento iníquo?”, pois a sonegação fraudulenta de impostos é um tipo de crime sofisticado, em que se envolvem agentes públicos e pessoas de classe mais abastadas, enquanto os crimes de furto são cometidos, geralmente, por pessoas mais pobres. Portanto, segundo o autor, aqui se configura “a legalização da desigualdade processual no trato de diferentes tipos de delitos e agentes criminais”.

Zaverucha aponta, dessa forma, para algo que precede a aplicação desigual da lei pelas organizações policiais, pois o que fica explícito é o déficit de igualdade na própria formulação normativa.

Outra característica da cultura policial ressaltada por Robert Reiner (2000, p. 140-142) é o **isolamento social**, que culmina no reforço da **solidariedade interna** das organizações policiais. O isolamento social ou dificuldade em se relacionar com civis, segundo Reiner (2000, p. 140), decorre dos turnos de trabalho, da falta de horário, das dificuldades em se desligar das tensões oriundas do trabalho, de aspectos do código de disciplina, e da possibilidade de hostilidade e medo da população em relação à polícia. Já a solidariedade interna é decorrente do isolamento, bem como da necessidade de um policial ser capaz de confiar nos colegas em situações difíceis. Além disso, a solidariedade serve como mecanismo de proteção dos membros da organização contra investigações externas ou,

principalmente no nível hierárquico inferior, como instrumento de omissão de infrações frente à supervisão dos superiores.

Muniz (1999), ao discorrer sobre o surgimento das polícias militares no Brasil, propõe que a origem do traço de isolamento social está na desconfiança do Estado em relação às organizações policiais do século XIX, expresso na preocupação de “vigiar quem vigia”. Esta apreensão construiu o discurso estatal de que “faltaria ordem e disciplina” aos meios de força, tendo em vista a necessidade de legitimar a autoridade estatal junto à população.

A supracitada autora (1999, p. 55) afirma que a origem social “popular” dos praças (policiais de baixa patente) também teria reforçado a referida desconfiança estatal. Dessa forma, a solução encontrada por um Estado receoso de sua autoridade e desconfiado de seus próprios meios de força; sendo estes considerados muitas vezes como rebeldes, pouco dedicados, desertores e desleixados; foi fortalecer os expedientes de **disciplinarização**, submetendo-os a uma **rígida hierarquia**. Nas palavras de Muniz (1999, p. 55-56):

A profissionalização da polícia e a sua transformação em uma burocracia eficaz passava pelo aprimoramento do modelo paramilitar já adotado desde a criação da Guarda Real. A isto se somava a necessidade de afastar os agentes da lei do universo de onde saíram e que deveriam passar a policiar. Mostrava-se pertinente aos olhos das autoridades restringir as praças à sua vida na caserna. O argumento era claro: o afastamento da convivência social reduziria as influências contestatórias e as oportunidades de corrupção.

Portanto, o traço de isolamento social, historicamente marcante nas organizações policiais brasileiras, tem origem no século XIX, sendo que tal “espírito de separação e isolamento se fez acompanhar da mentalidade do ‘nós contra eles’ incutida na tropa em relação não apenas às agências rivais como a Guarda Nacional, mas também em relação à sociedade” (Holloway, 1997 apud Muniz 1999, p. 56)

Além da rígida disciplina e hierarquia, segundo Muniz (1999, p. 111-113), a PM incorporou do modelo militar do Exército, não só o nome, mas a estrutura burocrática dividida em Organizações Policiais Militares (OPMs) executivas, setoriais e operacionais - Estado Maior, Cadeia de Comando, Batalhões, Companhias, Destacamentos, Regimentos, tropas, etc., assim como a distribuição hierárquica em graduações e patentes militares. Outro ponto em comum consiste na própria missão policial, intitulada pelo senso comum e pela mídia como uma “guerra contra o crime”. Outro aspecto ressaltado pela autora se refere ao uso, não de simples uniforme, mas de fardamento, semelhante aos trajes de combate do Exército, constituído por divisas que correspondem ao posto hierárquico, insígnias relativas à trajetória organizacional e uma tarja com o “nome de guerra”.

Muniz (1999) destaca ainda que a adoção pela PM do modelo militar de organização é diferente do **“militarismo” ideológico** advindo do período militar brasileiro, que tem início em 1964, sendo este último um reforço ao isolamento social. Nas palavras da autora (1999, p. 113):

O debate, hoje, em torno da crise institucional das polícias militares, aquecido pela perspectiva de unificação das Polícias Militar e Civil, empenha-se em tentar dissociar a forma de organização militar das polícias ostensivas da perversa “ideologia militar”¹⁶ batizada pelo público interno da PM de “militarismo”.

Para Muniz (1999, p. 66-68), o “militarismo” pode ser concebido como um “legado pernicioso deixado pela Doutrina de Segurança Nacional”, tendo em vista que, no contexto brasileiro do regime ditatorial que tem início em 1964, os militares foram mobilizados para “atividades de segurança interna, isto é, para o combate aos virtuais ‘inimigos do regime militar’”, fragilizando a imagem da corporação e intensificando o seu isolamento social. Em decorrência desse legado, atualmente os oficiais da Polícia Militar, constantemente, procuram se apresentar com uma imagem autônoma, desvinculada do Exército e se intitulam servidores públicos prestadores

¹⁶ Para Muniz (1999, p. 113-114) o chamado “militarismo” é identificado como um “imaginário construído recentemente à luz da Doutrina de Segurança Nacional, e que teria se cristalizado no interior das PMs como visão predominante do lugar da polícia.”

de um serviço civil (e não militar) compromissado com os interesses democráticos. Isto porque, “tudo se passa como se houvesse um acerto histórico de contas pendentes e subliminares carregando a atmosfera das interações com o mundo civil” e, daí resulta determinado receio dos oficiais em debater com seus críticos, principalmente com os profissionais da mídia.

Para Paixão (1982, p. 80) “os policiais são sensíveis à hostilidade da opinião pública e da sociedade a suas atividades”, sendo que a reputação conferida pela imprensa, na qualidade de mediadora entre a polícia e a população, é um indicador desta sensibilidade, pois a mídia é vista pelos policiais como fonte de incerteza, devido a sua capacidade formadora de opinião de “endeusar” ou “fazer um monstro” de um bandido ou de um policial.

Em relação à Polícia Civil de Minas Gerais, no tocante ao traço de isolamento social, Paixão (1982, p. 79) destacava que uma de suas origens está na incompreensão da sociedade acerca da sua missão institucional, definida negativamente segundo a metáfora: “nossa função é intestinal”. Nesse sentido, “a polícia elimina do organismo social o que deve ser rejeitado” e, dessa forma, o policial se define no papel de “lixeiro da sociedade”, absorvendo a percepção da marginalidade social da organização.

Muniz (1999, p. 39-42), de forma convergente, acredita que a polícia é uma organização muito conhecida da população, pois permeia diversos aspectos da vida urbana, porém é pouco compreendida quanto à sua missão, propósitos e campos de atuação. Além disso, uma parte significativa dos estudos sobre as burocracias policiais modernas de inspiração marxista colocam a polícia como responsável pelo “serviço sujo” de oprimir a classe trabalhadora, servindo de instrumento da elite dominante. Esse tipo de discurso era muito forte no período militar que teve início em 1964 e apresenta resquícios até os dias de hoje, sendo a polícia concebida por algumas pessoas como instrumento de repressão estatal.

No que se refere ao traço de **solidariedade interna**, Muniz (1999, p. 97) propõe que o perigo, o risco e a incerteza da profissão policial são compartilhados apenas com os pares, pois “a polícia é um tipo de profissão que você não pode chegar em casa

contando tudo que fez no seu dia de trabalho”. Dessa forma, são reforçados os laços de união, lealdade e cumplicidade, isto é, o “**espírito de corpo**”, valorizado e incentivado deliberadamente no interior da corporação.

Sob esse ponto de vista, a autora (1999, p. 98) afirma que o espírito de corpo se manifesta no plano externo em situações de risco cotidianas do trabalho policial, na defesa da corporação a críticas e nas pressões classistas. Já no nível interno, se presta, antagonicamente, à defesa contra possíveis aplicações desmedidas das regras disciplinares e de amparo para desvios de conduta. Nessa perspectiva, conforme Reiner (2000, p. 141), a consideração do traço de solidariedade interna na cultura policial não suplanta os conflitos intra-organizacionais, relativos, por exemplo, a hierarquia de patentes.

A **hierarquia** é um traço verificado, tanto na Polícia Militar quanto na Polícia Civil. Paixão (1982, p. 67), ao tratar desta última, destacava que a coesão interna e as lealdades pessoais não resultam na diminuição das distâncias hierárquicas, “que são reafirmadas cerimonialmente no cotidiano da organização – delegados usam terno e gravata, enquanto os demais policiais se vestem informalmente; delegado é sempre tratado como doutor [...]”.

De forma muito mais forte, a hierarquia é verificada na Polícia Militar, que na própria identificação, evidente na farda, do posto ocupado pelo indivíduo (soldado, cabo, 3º, 2º e 1º sargento, subtenente, aspirantes, 2º e 1º tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel), determina qual o comportamento – por exemplo, bater continência – e a interação – por exemplo, ter maior ou menor polidez no trato verbal – adequada entre os seus membros. Destaca-se também o fato de os policiais militares serem tratados não apenas pela denominação policial, mas esta sempre deve vir acompanhada pela patente. Nesse sentido, geralmente, chamar um tenente-coronel de coronel, em boa medida, é um elogio, porém intitulá-lo de tenente soa de forma depreciativa numa instituição que valoriza formalidades, ritualismos e, especialmente, a hierarquia.

Relativizando o traço de solidariedade interna, verificam-se nas organizações policiais disputas internas por poder e destaque profissional, implicando na formação de grupos de interesse conflitantes. Cabe destacar que a promoção na carreira policial, tanto civil quanto militar, envolve requisitos objetivos como antigüidade, que são universais, mas também critérios subjetivos como mérito, que induzem a necessidade de relações políticas interessadas. A PCMG é caracterizada, segundo Paixão (1982), por relacionamentos personalizados, o que culmina na formação de “microgrupos” e na perpetuação de pessoas na direção que exercem um controle político das chances de promoção. No caso da Polícia Militar de Minas Gerais, Silva Neto (1997, p. 50) destaca a crença dentre os membros da organização de que o apadrinhamento e os critérios políticos são os itens que mais influenciam na valorização e promoção de pessoal. Além disso, os militares que trabalham nos níveis estratégicos e táticos (Comando Geral, Gabinete Militar, Estado-Maior, Diretorias e Comandos Regionais de Policiamento) possuem maiores chances de serem promovidos e são mais valorizados do que aqueles que atuam no nível operacional. De maneira equivalente, Veloso (2000) defende que a PMMG valoriza mais os policiais que trabalham nas funções administrativas (área-meio) do que os que atuam nas atividades operacionais (área-fim).

Na Polícia Militar, como a hierarquia é muito verticalizada, com diversos níveis, um soldado, que é exatamente aquele que lida com a atividade finalística de policiamento, não alcança os postos de comando e planejamento como major, tenente-coronel e coronel. Por causa disso, pode-se falar em **dois mundos distintos, o dos praças e o dos oficiais**, sendo que os primeiros geralmente se mostram críticos ao rígido controle disciplinar exercido pelos segundos. Nesse sentido, destaca-se a experiência recente de manifestações policiais no ano de 1997, sendo que estas evidenciaram tensões internas que estavam latentes nas polícias militares, mais precisamente na relação entre oficiais e praças. Na ocasião, os mecanismos de controle disciplinar foram muito criticados por manifestantes policiais militares. Conforme analisam alguns autores (SAPORI, 2007b; MUNIZ, 1999), a referida tensão intra-organizacional pode ser interpretada como uma contradição existente entre uma cultura militar rígida, no que se refere ao controle interno, e a natureza eminentemente discricionária da atividade policial.

Contudo, conforme já afirmava Paixão (1982, p. 70-71), os conflitos internos não afetam a coesão da categoria frente a pressões externas, além de não descaracterizar a **obediência a ordens superiores** como traço comportamental da polícia.

Outro aspecto da cultura policial, exposto por Reiner (2000, p. 146-148), refere-se à sua tendência ao **conservadorismo político e moral**. O autor retrata certa preferência das polícias britânica e norte-americana por partidos políticos conservadores e de “direita”. Ele também afirma que, apesar de a maioria dos policiais serem oriundos das classes trabalhadoras, no seu papel de manter a ordem pública, rotineiramente, são empurrados contra o trabalhismo organizado e contra a “esquerda”. Além disso, devido aos traços de hierarquia e disciplina da organização, o indivíduo com pontos de vista mais conservadores tem maior capacidade de se ajustar.

Da mesma forma, as polícias da Inglaterra e dos Estados Unidos tendem ao conservadorismo em questões sociais e morais. O autor exemplifica esse conservadorismo por meio de entrevistas e pesquisas realizadas na década de 1960, que evidenciaram o preconceito policial contra homossexuais e viciados em drogas.

Por fim, Reiner afirma que o referido traço da cultura policial não é constante, pois, no início e meados da década de 1990 houve certa inclinação da polícia britânica para concepções mais radicais em resposta à política do partido Conservador, orientada para o mercado e notável por privatizações. Nesse contexto a polícia britânica mostrava maior afinidade por análises do crime e de outros problemas sociais, em termos de justiça social mais do que de responsabilidades individuais.

Quanto ao conservadorismo moral, já no século XIX, como retrata Muniz (1999, p. 58), “a maior parte das energias da polícia era gasta na fiscalização da moralidade pública”. Conforme Holloway (1997 apud Muniz, 1999, p. 58):

A capoeira, a violação do toque de recolher, a vadiagem, as aglomerações nos botequins, a prostituição, a embriaguez, a mendicância, o carteado e as rodas de aposta faziam parte do inventário de condutas interpretadas como inconvenientes, as quais os meios de força policiais teriam que reprimir.

Não é por acaso que muitos dos personagens urbanos destacados por Holloway ainda permanecem como “propriedades da polícia” (REINER, 2000, p. 152-153) ou constituem a “clientela marginal” (PAIXÃO, 1982) das organizações policiais brasileiras. Nesse sentido, pode-se atribuir certo conservadorismo moral à polícia brasileira, que, de acordo com Muniz (1999, p. 223), dentro da atitude de suspeição, volta seus olhos para tudo aquilo que “contrarie o desesperado amor pelo convencional”, seja o desordeiro, o desalinhado ou o comportamento pouco usual. Ainda conforme a autora:

Parece ser um traço transcultural, o profundo desgosto que os policiais de ponta sentem pelas pessoas que matam o tempo nas ruas, que se vestem de forma extravagante, que falam com acentos exóticos, que se comportam de forma expansiva, que apresentam um estilo incomum, etc. (MUNIZ, 1999, p. 223)

Além disso, os policiais normalmente têm repúdio, por exemplo, por viciados em drogas. Mas, ao menos neste caso, é possível encontrar uma justificativa plausível para essa concepção no fato de o tráfico de drogas constituir um dos grandes complicadores do trabalho policial, tendo em vista a ocorrência de diversos homicídios advindos das disputas de poder, de pontos de venda e por causa do não pagamento de dívidas no mercado da droga. A título de exemplo, Alba Zaluar (2007, p. 43) cita um estudo “cuidadoso” dos inquéritos policiais e de processos penais em 1991 no Rio de Janeiro, que apontou 57% dos homicídios cometidos naquele ano como relacionados com o tráfico de drogas.

Por outro lado, conforme Muniz (1999, p. 252): “a filosofia da cultura policial de rua, ainda que em muitos aspectos apresente uma ênfase conservadora, deixa espaços para o florescimento de comportamentos policiais relativizadores.” A autora propõe que no trabalho diário nas ruas, os policiais entram e saem de diversos mundos

sociais, povoados por indivíduos pouco convencionais que compõem a face “indecente”, “desregrada” e “marginal” da vida coletiva. Em vista disso, os policiais precisam interagir e negociar, alimentando, portanto, certo nível de tolerância, com os intitulados “maconheiros”, “putas”, “crioulos”, “viados”, “mendigos”, “notívagos”, “vadios”, etc.

Em relação à Polícia Militar, esta possui como outro traço relevante a **preocupação com a imagem**, pois na sua missão de manter a ordem pública, uma de suas características mais marcantes e óbvias é a própria **ostensividade** de sua atuação. Nesse sentido, o policial militar tem o papel de “se mostrar” no sentido de prevenir o cometimento de delitos, além de preservar e restaurar a ordem pública. Para cumprir esse papel, as imagens do policial militar e a da corporação são, essencialmente, cultivadas com o objetivo de assegurar a autoridade e a legitimidade social. É o que explicita Silva Neto (1997, p. 30-31), ao citar a Diretriz de Operações Policiais Militares – DOPM – nº 12/93 – Comando Geral, que “estabelece normas básicas para o planejamento, coordenação, execução e controle, em todo o Estado (de Minas Gerais), da polícia ostensiva”:

“Cada militar deve exercer sua profissão como um sacerdócio e estar bem ciente de que o prestígio e o valor de sua Corporação estão intimamente vinculados à sua preparação moral e profissional.”

Alguns aspectos comportamentais dos policiais militares são nítidos e, dentre eles, Muniz (1999, p. 89-90) destaca o **uso restrito e consentido da fala**, proporcional à patente hierárquica, além do **discurso comedido** e, sempre que possível, **firme, impessoal e objetivo**. Segundo Muniz (1999, p. 90), a palavra para o policial militar “funciona como uma instância reativa, isto é, como um expediente de emissão tão-somente de respostas, seja na interação com os oficiais superiores, seja no contato com o cidadão”, em consonância com a cortesia e a etiqueta militares. Isto porque eles são “adestrados para ‘não fazerem questionamentos’ e produzir resultados imediatos, ‘evitando a conversa’, quase sempre entendida como um prenúncio para o bate-boca e o descontrole”. Dessa forma, os policiais militares são caracterizados por valorizarem mais o “agir”, possuindo, portanto, uma percepção prática da realidade como detalharemos adiante.

Em seu estudo sobre cultura organizacional, o Coronel Severo da Silva Neto (1997, p. 33) apontou o policial militar mineiro como dominado pelas vontades de seus superiores em razão do poder hierárquico e, por causa disso, estaria **restrito em sua criatividade**. Da mesma forma, o autor indicou que os militares, normalmente, entendiam que **não podiam expressar livremente sua opinião e suas idéias**, pois, caso conflitassem com a de seus superiores, poderiam sofrer reações desfavoráveis.

Ainda segundo Silva Neto (1997, p. 39), os oficiais da PM reconheceram que os policiais, independentemente dos postos ou graduações, **não são bem informados acerca dos planejamentos** e dos motivos que implicaram na tomada de decisões no âmbito interno. Dessa maneira, no lugar do fluxo adequado de informações dentre os diversos níveis hierárquicos, surgem **boatos, rumores e intrigas** no ambiente organizacional.

Apesar de Silva Neto apontar, segundo a opinião da maioria de seus entrevistados da PMMG, que o planejamento da corporação é elaborado com base na opinião, sugestões e realidade das frações que os executarão, creio que o supracitado fluxo inadequado de informações compromete esta convergência. Se, conforme o próprio Silva Neto, os policiais não se sentem livres para expressar suas opiniões e idéias em um ambiente cuja rígida hierarquia restringe a criatividade e o fluxo de informações, acredito que o planejamento, portanto, tende a ser imposto de cima para baixo sem levar muito em consideração a opinião dos praças. Contudo, saliento que esta é uma análise limitada ao estudo do Coronel Severo Silva Neto e não uma constatação embasada em observações pessoais sobre a realidade policial.

Outro aspecto típico do comportamento policial militar se refere à linguagem corporal, descrita por Muniz (1999, p. 91) da seguinte maneira:

Certos movimentos milimetricamente desenhados no espaço, tais como a forma impávida de caminhar; o jeito exaustivamente ensaiado de deixar o corpo “descansar”; o modo vigilante, observador e, ao mesmo tempo, discreto do olhar, a pose ereta [...], a gesticulação econômica e precisa [...]

Prosseguindo conforme a autora (1999, p. 92), isto demonstra um apego à similaridade estética e à disciplina, também expressos na necessidade de asseio pessoal com sapatos, farda, cabelos e barba, visando como sempre passar uma imagem impecável, respeitável, de presteza e prontidão para o trabalho.¹⁷ Essa preocupação exagerada com a imagem, para Muniz (1999, p. 95):

É anunciada como o “grande diferencial” que permitiria destacar o PM de outros servidores públicos e demais atores do universo civil. Pode-se dizer que “a conduta esperada do policial militar” consiste em um lugar ritual privilegiado para encenar a aceitação e o orgulho do pertencimento, para exibir a honra e a distinção não apenas para o mundo externo, mas, principalmente, para dentro da própria PM.

Já a Polícia Civil, sem aqui tentarmos fazer comparações minuciosas, apesar de também ser regida pelos princípios da disciplina e da hierarquia, conforme dispõe o art. 139 da Constituição Estadual de Minas Gerais; é uma organização de cultura civil no sentido não apenas visual de não usarem fardas, mas de apresentarem menos formalismos, cerimônias e ritualismos.

O **machismo** é outra característica apontada por Reiner (2000, p. 148-149) como pertencente ao mundo policial. Ele se manifesta, por exemplo, na discriminação feminina no recrutamento e na promoção, assim como no desprezo à homossexualidade, como anteriormente citado quando discutimos o traço de conservadorismo.

O número de mulheres na polícia demonstra de forma clara um universo tipicamente masculino. A título de exemplo, em todo o Brasil apenas cerca de 10% do contingente de policiais militares são mulheres.¹⁸ Quanto à organização policial mineira, esta ainda é machista na visão cristalizada por seus membros de que as

¹⁷ Um dos capítulos da tese de Jaqueline Muniz (1999) é intitulado “Este espelho reflete você e você reflete a PMERJ”. Este título é um alerta presente em todas as academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro, grafado sobre um espelho, utilizado pelos alunos para conferirem o fardamento, sapatos, cabelo, barba e postura. O significado da frase é exatamente o mesmo que estamos discutindo: a imagem do policial reflete a forma como a corporação é vista pela sociedade, daí a sua importância.

¹⁸ Informação disponível em: < <http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-militar11.htm>>. Acesso em 02/05/09 às 14:40h.

mulheres são menos eficientes no trabalho de rua, cabendo a elas, na maioria das vezes, trabalhos administrativos.

Tal machismo policial se deve em grande parte ao tardio ingresso de mulheres na carreira. No caso da Polícia Militar de Minas Gerais, uma instituição bicentenária, somente há 23 anos foi criado o quadro de policiais femininas.¹⁹ Em vista disso, observa-se que a PMMG apenas a pouco mais de uma década nomeou mulheres em grandes postos. O mesmo quadro vale para a Polícia Civil de Minas Gerais, cabendo destaque o aumento da proporção de mulheres na sua chefia, tendo em vista o preenchimento de grande número de vagas para o cargo de delegado por mulheres nos últimos concursos.

Prosseguindo no estudo de Reiner (2000, p. 149-153), este salienta, como outro aspecto relevante do conservadorismo da polícia inglesa ou norte-americana, o **preconceito racial**. O autor afirma existirem vários estudos norte-americanos – e estudos semelhantes na polícia britânica – que expõem a suspeição, a hostilidade e o preconceito da polícia contra negros e vice-versa. Entretanto, argumenta-se que isso é um reflexo da cultura racista norte-americana geral e, destacadamente, dos grupos sociais fornecedores da maioria dos policiais (classe média baixa ou operária, com educação limitada).

Contudo, segundo Reiner, há redução na extensão com que o preconceito é expresso virulenta e abertamente, devido ao aumento de policiais pertencentes a minorias étnicas, mesmo que ainda sejam em número desproporcionalmente baixo. Isso no caso inglês, pois no Brasil, ao contrário, o efetivo policial é historicamente constituído por maioria mestiça ou negra²⁰, não sendo esta uma análise adequada à nossa realidade. Nesse sentido, também não enxergo nenhuma vontade expressiva dentre os policiais brasileiros de tentarem ressuscitar teorias focadas em patologias individuais²¹ relativas à cor da pele. Acredito sim que o preconceito racial²² possivelmente está restrito à formação de estereótipos, dentro da atitude de

¹⁹ Segundo dados do portal corporativo da Sexta Região da Polícia Militar, disponível em: < http://www.pmmg.6rpm.mg.gov.br:82/noticia/exibir_noticia.asp?NoticialD=47249>. Acesso em 02/05/09 às 12:18.

²⁰ Holloway (1997 apud MUNIZ, p. 55) afirma que os praças brasileiros do século XIX eram compostos por ex-escravos, descendentes de escravos, mestiços, dentre outros que pertenciam aos segmentos populares da época.

suspeição que “coloca as minorias étnicas naquelas camadas sociais em situações que dão origem à ‘propriedade da polícia’”. (REINER, 2000, p. 152-153). De acordo com esse entendimento, segundo Muniz (1999, p. 219):

[...] muito próximo do que ocorria nos primórdios das organizações policiais, a contabilidade da vigilância do espaço público ainda dedica uma atenção especial às “classes de risco” que incluem, evidentemente, os pobres, os jovens negros, os excêntricos e as minorias sexuais. (Grifo nosso)

O motivo pelo qual os negros e mestiços constituem a maior parte da população pobre brasileira já está decantado na academia brasileira como atinente aos séculos de escravidão e, posteriormente a 1888, da ausência de mecanismos de inserção social desses indivíduos que se mantiveram, em sua maioria, à margem da sociedade, compondo historicamente a “clientela marginal” da polícia. Posto isso, esses indivíduos estão mais propensos à vigilância policial e, conforme já abordamos, há toda a problemática de uma possível profecia que se auto-cumpra decorrente dessa sobre-averiguação.

O último elemento atinente à cultura policial expresso por Reiner (2000, p. 153) é o **pragmatismo**, isto é, a sua perspectiva muito prática, concreta, “pé-no-chão”, anti-teórica e empírica. Segundo o autor, a preocupação dos policiais está “em chegar a salvo de agora até amanhã (ou até a próxima hora), e com o mínimo de confusão e de relatórios para preencher, o que os torna relutantes em encarar inovações, experimentos e pesquisas” (Id., 2000, p. 153).

Em confluência à proposição de Reiner, Muniz (1999) entende que os policiais, em especial os que trabalham na rua (ela se refere aos praças - soldados, cabos e sargentos, mas a análise pode ser estendida aos agentes da Polícia Civil), valorizam

²¹ Para um aprofundamento sobre as principais teorias e abordagens sobre as causas da violência e da criminalidade, ver (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004)

²² Nosso ordenamento jurídico reprovava o preconceito de cor, por exemplo, na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XLII, ao definir: “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”. Convergentemente ao disposto na carta magna, a legislação infraconstitucional combate o crime de racismo através da Lei 7.716/89 (atualizada pela Lei nº 9.459/97) e o crime de injúria racial pelo Código Penal, em seu art. 140, § 3º.

o saber prático em detrimento do conhecimento teórico apreendido nas escolas e academias policiais.

Segundo a autora, o **saber prático policial** pode ser traduzido em um conhecimento advindo do trabalho diário nas ruas, isto é, da experiência e observação dos fatos cotidianos dentro da trajetória institucional de cada indivíduo. Esse conhecimento empírico não pode ser provado ou quantificado, pois não é científico e sim constrangido pelas contingências do trabalho marcado pela intervenção em cenários de incerteza e risco. Isto fica claro no depoimento de um sargento PM, com 17 anos de serviços prestados à PMERJ, citado por Muniz (1999, p. 153):

“Vagabundo diz que ele tira diploma do crime na cadeia. Para o policial o diploma está na rua. A rua é a escola do policial. Tudo que você quiser ver está ali, é só olhar. Eu aprendi ter olho técnico na rua. O que eu já vi acho que não dá nem pra contar.”

Cabe salientar que a atuação cotidiana desses policiais pertencentes aos níveis mais baixos das organizações, de acordo com Muniz (1999), é permeada pelo convívio com cenas desagradáveis de pessoas baleadas e mutiladas, de cadáveres, de vítimas de estupro, além da constante interação com o desespero humano de desconhecidos. Isso tudo é vivenciado dia após dia pelo agente policial, implicando, no decorrer do tempo, na criação de mecanismos de defesa emocional, manifestos em certa naturalidade e **frieza**, devido ao costume em lidar com essas situações, bem como em razão do seu papel de atender a todos de forma objetiva, impessoal, mostrando segurança e autoridade, não cabendo, portanto, se desesperar da mesma maneira que os envolvidos no fato. A partir daí, pode-se falar em determinada “**desumanização**” desses indivíduos que têm contato e, conseqüentemente, conhecimento de uma “realidade da vida urbana” que não é tema agradável para um bate-papo com amigos não policiais, o que contribui para os já destacados traços de **isolamento social** e de **pessimismo** da polícia.

Esse pragmatismo é expresso no conflito entre polícia e Poder Judiciário, sendo que a primeira se julga positivamente como prática, em contraposição ao judiciário

teórico e lento. Paixão (1982, p. 80), ao citar entrevistas com policiais civis, evidencia a questão: “A Justiça e o juiz são muito teóricos, a polícia é que tem a prática. A polícia faz a justiça com prática”. Essa percepção policial é exemplificada, mediante outra entrevista, também citada por Paixão (1982, p. 80):

Na medida em que a ação da Justiça é avaliada como lenta, ritualista ou preconceituosa em relação à atividade policial, a proteção da sociedade impõe ao policial a assunção de papéis judiciais: “a gente prende o vagabundo, a Justiça solta, a gente torna a prender, ele sai e apronta mais ainda. Na terceira a gente faz parte de juiz”.

Até aqui analisamos a cultura policial, seguindo os traços apontados por Robert Reiner. A partir de agora, para fecharmos o entendimento acerca das diferentes culturas existentes entre PMMG e PCMG, recorreremos à opinião do Dr. Luís Flávio Sapori, Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Defesa Social por quatro anos e meio, de janeiro de 2003 a junho de 2007. Esse período abarca a implantação da Política de Integração, marcada por resistências das duas organizações policiais em estudo, bem como pela sua consolidação e institucionalização. Em entrevista que ocorreu no dia 08 de maio de 2009, o sociólogo Sapori, quando solicitado a opinar sobre as diferenças culturais entre PMMG e PCMG, assim se pronunciou em relação à primeira:

A **PMMG** caracteriza-se por uma forte coesão identitária. É uma organização que tem uma consciência muito clara da sua história, dos seus valores e de sua missão institucional. Isso é muito cultuado internamente, principalmente pelo seu oficialato. Isso define muito a sua identidade, uma noção interna de honra, de orgulho e de distinção. A PMMG é uma organização que tem uma cultura gerencial muito forte, sólida, uma capacidade muito grande de planejamento e de eficiência na gestão de seus recursos humanos e materiais. Tem um compromisso interno e valoriza muito isso: a capacidade administrativa gerencial. É uma organização que desenvolveu uma cultura de aproximação com a comunidade na década de 1990 e que assimilou bem o conceito de polícia comunitária. Assim, o traço de isolamento social não vale muito para a PMMG, pois é uma das polícias brasileiras que mais se dispôs e se dispõe a aproximar da comunidade e da academia da universidade.

No tocante à PCMG, o professor Sapori define a sua cultura organizacional até o ano de 2003, isto é, antes da Política de Integração em curso no Estado de Minas Gerais, da seguinte maneira:

A PCMG é muito insulada, pouco transparente e uma organização de cunho muito patrimonialista. No modelo weberiano, para mim, seria um tipo ideal: uma gerência ou uma administração muito patrimonialista, dos favoritismos, dos acordos pessoais, das proteções, dos privilégios, das prebendas. Além disso, a PCMG é uma organização que não tem uma tradição gerencial forte, é uma organização muito cindida internamente pelos nichos de poder e pelas redes de poder internas que se estabelecem.

Nesse sentido, conforme o próprio entrevistado, a análise feita por Antônio Luiz Paixão no ano de 1982, destacada ao longo deste capítulo, reflete muito bem a Polícia Civil mineira até bem pouco tempo. Contudo, conforme Sapori, após a implementação e a consolidação da Política de Integração que tem início em 2003 no Estado de Minas Gerais, a PCMG apresentou mudanças modernizadoras que suplantaram determinados traços anteriormente verificados. Mas isto será objeto de estudo no próximo capítulo, no qual discutiremos a Política de Integração sob o prisma da cultura das organizações policiais mineiras.

6. A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO ANALISADA COM ENFOQUE NA CULTURA DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

A necessidade de integração entre as organizações policiais mineiras já permeava o debate público no bojo da divisão do ciclo de policiamento entre Polícia Militar e Polícia Civil. Entretanto, tal necessidade passa a se mostrar evidente apenas em meados da década de 1990, com a explosão dos indicadores de criminalidade. Contudo, apesar do relativo consenso dentre estudiosos e agentes de segurança pública sobre a preeminente demanda por uma interação mais efetiva entre as polícias, as resistências advindas das organizações policiais e a falta de priorização política sobre a questão inviabilizavam intervenções mais profundas.

A título de exemplo, Gontijo (2000, p. 152 apud MENDES, 2007, p. 65) já apontava a oportunidade e viabilidade; do ponto de vista técnico, operacional, financeiro e econômico; da implantação de um sistema de gestão integrado de informações de segurança pública em Minas Gerais. Porém, no tocante à viabilidade política, sua pesquisa concluiu pela existência de um conflito entre o discurso político e a prática das ações das organizações. Isto porque haveria por um lado a consciência política por parte dos dirigentes dos órgãos de segurança pública acerca da necessidade de integração das informações, mas por outro lado, o que se verificava na prática era uma grande resistência fundada na desconfiança e no medo face o controle externo, além da constante disputa por espaços.

Nessa perspectiva, a história das organizações policiais mineiras é marcada pela concorrência, por disputas de espaço, de poder, de influências, bem como pelo desconhecimento cultural recíproco de uma polícia em relação à outra, o que implicou no desenvolvimento de estereótipos mútuos e resistências à interação e à cooperação em favor da segurança pública.

A disputa por espaço, poder e influência remete à própria cisão do ciclo de policiamento, surgida no final da década de 1960 e reafirmada na Constituição

Federal de 1988, que dividiu um trabalho, cujo fluxo, teoricamente, é contínuo, entre duas organizações distintas. Dessa forma, como nosso ordenamento jurídico atribui a competência de realizar o policiamento ostensivo e de preservar a ordem pública à PM e as sucessivas funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais à PC, inevitavelmente, ocorre a “intromissão” de uma polícia no escopo de atuação da outra. Nesse sentido, a PM também investiga e a PC também realiza policiamento ostensivo, sendo que este fato pode ser analisado sob dois pontos de vista. Por um lado, tal “ingerência” pode ser interpretada como decorrente de necessidades operacionais, táticas ou estratégicas de serviços contíguos, mas, por outro lado, conforme Sapori, o conflito de competências pode ser concebido sob um viés de disputa por espaço, poder, influência ou recursos.

[...] desde a década de 1980 já se chamava a atenção para o fato de que a divisão do trabalho entre as duas polícias, definida pela Constituição de 1988, não foi capaz de dirimir as disputas institucionais entre elas. Essa lógica conflitiva de que uma é só ostensiva e a outra é investigativa, na prática não conseguia ser resolvida porque, de forma contumaz, apesar de ambas as polícias saberem das suas limitações institucionais e constitucionais, a PM, em certa medida, investigava através de suas unidades de P2. A PC historicamente fazia rondas, fazia atividades de patrulhamento ostensivo [...] com veículos caracterizados [...]. Então, estava claro que grande parte deste conflito era de natureza cultural, mas era também de disputa de espaço, pelos recursos escassos, por recursos financeiros, por equipamentos, por prestígio político, por melhores salários. A disputa se dava em todas essas dimensões da vida pública. (Entrevista com o Dr. Sapori)

A partir do supracitado posicionamento do entrevistado, surge a dúvida se está bem delimitado onde termina o trabalho da PM e onde começa o da PC, seja na lei ou no cotidiano de atuação das polícias. Sapori acredita que não há falta de regulamentação e que as polícias têm clareza de suas atribuições:

Nunca me convenci que há um problema institucional, legal, constitucional de delimitação de competência, como muitos argumentos que há falta de regulamentação do artigo 144 da Constituição. Eu entendo que as duas polícias, suas elites e seus membros, no comando e nas bases têm relativa clareza do que cabe a cada uma delas. Os policiais militares, do coronel ao soldado, sabem que não devem investigar crimes. Sabem muito bem que não podem mexer na cena do crime quando são chamados – na cena do homicídio, de um latrocínio. Isso é ensinado nas academias. Não é tarefa deles, de alguma maneira, buscar informações para comentar um inquérito. Eles sabem disso. Por outro lado, a PC sabe que não é tarefa dela fazer blitz na rua, não é tarefa dela fazer patrulhamento ostensivo com carro caracterizado. A PC sabe muito bem que não é tarefa dela atuar em ocorrências de alta complexidade. Rondas táticas são típicas de polícia ostensiva, repressivas, isso não é atividade de quem investiga crimes. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Apesar da relativa consciência que policiais civis e militares têm de quais são suas competências e quais são as atribuições da outra organização, existe uma espécie de “zona cinzenta”, isto é, atividades às quais ambas as polícias reivindicam a possibilidade de exercício. Em entrevista ao Coronel Nilo, Comandante do Policiamento da Capital (CPC Belo Horizonte)²³, este afirma que o conflito de competências é mínimo, condizente com o contexto internacional e natural, uma vez que as organizações policiais desempenham funções correlacionadas à segurança pública.

Esses conflitos de competência são mínimos e vemos isso no mundo todo [...]. Pelo menos nos países que conheci as polícias [...]. Muitas delas ainda não têm um ciclo completo de polícia totalmente definido. O conflito de competências que existe hoje é dentro de um limite aceitável. Por estarmos todos envolvidos em segurança pública, há coisas sobre as quais a PM age acreditando estar dentro do seu padrão e há outras que a PC também entende assim. Por exemplo, solicitar a expedição de mandado de busca e apreensão. A PM

²³ Entrevista ocorrida no dia 13 de maio de 2009. O Cel. Nilo Sérgio da Silva assumiu o comando do policiamento da capital há pouco mais de um ano, sendo que antes disso comandava o 5º Batalhão de Polícia Militar desde outubro de 2003, ou seja, desde o início da Política de Integração.

faz isso e há um questionamento da PC. Em contrapartida, no próprio Judiciário, a grande maioria entende que é lícito e que se deve expedir para a PM. O uso de viaturas e de uniformes pela PC que caracteriza ostensividade, que é uma coisa prevista para a PM. [...] (Entrevista com o CPC, Cel. Nilo)

Aproveitando os exemplos do Coronel, o primeiro consiste na divergência de entendimento entre as organizações policiais sobre quem deve pedir ao Poder Judiciário mandados de busca e apreensão. Alguns membros da PC defendem que esta é uma competência exclusiva dos delegados, enquanto os membros da PM acreditam que há, no caso, uma competência policial *stricto sensu*. Esta última alega necessidade de autonomia em averiguações, por exemplo, de locais onde possam estar localizadas armas e drogas, que podem culminar na prisão em flagrante delito de criminosos contumazes, consistindo o pedido de mandado de busca e apreensão num requisito para o exercício de suas atividades. Já alguns membros da PC entendem que o policial militar deveria solicitar ao Delegado, por meio de pedido embasado, que este último realize o pleito junto ao juiz.

Apesar de visto como uma invasão de competência por membros da PC, atualmente a PM faz pedidos junto ao Judiciário de expedição de mandados de busca e apreensão, sendo muitos destes deferidos, desmonopolizando, assim, esta prerrogativa que compete originariamente à PC.

E por que eles fazem isso? Nesse caso, pode-se concluir tanto pela necessidade da PM de dar uma resposta à criminalidade dinâmica, quanto pela disputa por espaços institucionais numa histórica concorrência marcante no ciclo de policiamento composto por atividades que são contínuas e inter-relacionadas.

Outro exemplo nítido, nesse sentido, foi a criação, em 2004, pela PCMG, do Grupo de Resposta Especial (GRE), uma unidade de operações policiais especiais para emprego em diligências de alto risco, que exijam treinamento especializado. Esse Grupo se assemelha ao Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE) da PMMG e, por isso, segundo Saporì: “foi uma tentativa da PC de fazer frente ao crescimento da PM no processo de integração”. De acordo com o entrevistado:

A idéia do GRE surgiu num primeiro momento como uma instância de policiamento ostensivo. [...] (Porém, a PCMG) fez do GRE uma unidade tática, para atuar em ocorrências de alta complexidade, o que não era uma demanda. Por uma razão muito simples: a PM já tinha uma das principais unidades táticas do Brasil [...] que era o GATE. [...] Era uma disputa de poder, de espaço e uma forma engenhosa da PC de, entre aspas, afrontar o crescente domínio da PM. Foi, podemos dizer, uma demonstração de força política e institucional [...] (Entrevista com o Dr. Saporì)

A criação do GRE pela PCMG em 2004, portanto, além de ser passível de análise a partir de um objetivo de fazer frente à dinâmica criminal, consistindo numa decisão de cunho prático no sentido de garantir maior autonomia à PC em relação à PM; também demonstra uma necessidade de auto-afirmação do policial civil como parte da “guerra contra o crime”, conforme anteriormente discutimos dentro do traço cultural “sentido de missão”, bem como evidencia uma demarcação de espaço, pois a PC, dessa forma, buscou abarcar em seu escopo de atuação algo atinente à competência da PM. Não se está discutindo se isto foi ou não benéfico para a sociedade, mas que esse fato aponta para um aspecto importante presente nos primeiros anos da Política de Integração:

Havia um medo de setores da cúpula – delegados – da PC de que a integração se transformasse em um “entregação” da PC. Era um medo, em certo sentido, irracional de ser absorvida pela PM, algo que seria impossível de acontecer. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Esse clima de dúvida que pairava nas mentes dos policiais civis versava também sobre a possibilidade de o processo caminhar para uma unificação das organizações e, conseqüentemente, que seus membros fossem “disciplinados” aos moldes da PM. Um dos fundamentos deste medo consistia na própria inferioridade em termos de recursos e efetivo da PCMG em relação à PMMG. Nesse sentido, por exemplo, vários membros da PC, muito provavelmente, tinham receio de se exporem na reunião do IGESP, onde os policiais militares e os policiais civis expressam os resultados de seu trabalho diante das autoridades do Sistema de Defesa Social.

Provavelmente, havia e talvez ainda haja temor de uma “cobrança” desproporcional do governo, por meio da SEDS, na medida em que a PCMG teria que “correr no ritmo” da PMMG, sendo esta última uma instituição que, apesar de ter a mesma importância da primeira em termos de competência, possui mais recursos, pessoal e capacidade gerencial.

Outro aspecto relevante envolve a concepção do IGESP como inserido no contexto global de desenvolvimento da lógica do modelo de policiamento voltado para resultados e para solução de problemas. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que o IGESP faz parte de uma Política que visa articular duas organizações que realizam o ciclo de policiamento, ele está inserido na mudança de paradigma de atuação das polícias mundiais, de um policiamento tradicional reativo para um policiamento focado em resultados e na solução de problemas.²⁴ E este novo paradigma já vinha sendo experimentado no interior da PMMG anos antes do advento da Política de Integração – 2003 – e do IGESP – 2005, tornando esta instituição, de certa forma, mais “acostumada” ou “preparada” para a avaliação que ela provaria no IGESP. Dessa maneira, alguns policiais mais da ponta da PM resistiam porque concebiam o IGESP como um reforço à exigência recentemente verificada por resultados. Porém, tal mudança era sustentada por um oficialato já “convencido” da necessidade de mensuração da eficácia policial. No caso da PCMG, o processo era mais inovador para todos os níveis hierárquicos, o que ajuda a compreender o seu receio inicial sobre a mudança. Tal mudança significava para a PCMG uma abertura e controle nunca antes vivenciados, relativos, por exemplo, à cobrança de prazos e sobre o número de inquéritos instaurados e concluídos, à resolução prioritária de um determinado problema local e não de outro, etc.

No que se refere a esse receio, a sua grande fomentadora era a dúvida. Dúvida sobre até onde iria o processo e quais seriam os benefícios e as perdas, dentre outras, como destaca o CPC, Coronel Nilo:

Todos nós temos receio às mudanças, quanto mais uma mudança que mexe na rotina das instituições. Então, acho que os principais receios eram perda de autonomia, de espaço, de representatividade, de

²⁴ Para um aprofundamento da evolução dos modelos de policiamento, ver Souza (2003).

importância. Eu acho que era um receio das duas instituições e ainda existe este receio, mas de uma forma, talvez, mais branda porque se verificou que tem este receio, que tem esse risco, mas tem o lado positivo que tem dado certo.

Para o professor Saporì, a PC mineira temia que a Integração fosse implicar em perda de espaço, recursos e influência na contramão do crescimento da PM. Porém, na prática isto não ocorreu e a PC se modernizou e fortaleceu no processo.

Em MG a PC sempre temia mais a Integração do que a PM, de perder espaços institucionais, de perder recursos, de perder acesso ao Governador, de perder capacidade de influenciar politicamente e de influenciar o Secretário de Defesa Social. Então, temia que a PM fosse se empoderando de maneira tal que o Secretário de Defesa fosse um porta-voz dos interesses da PM. Que isso fosse influenciar a divisão de recursos financeiros e logísticos entre elas. Esse medo foi se revelando irracional, em certo sentido, porque isso não aconteceu. Mesmo com a maior sofisticação tecnológica da PM, a maior racionalidade gerencial, o maior avanço em termos de planejamento, algo que a PC sempre esteve atrás; a PC conseguiu se garantir nesse processo. Eu diria que ela até se fortaleceu em alguma medida. Esse processo (de integração) tem refletido em mudanças culturais na própria PCMG. Um processo de integração forçou a organização a certa renovação de comandos, de gerações, que caminha para uma mudança de cultura organizacional. Eu acho que a Integração tem sido benéfica para a PC nesse sentido. Ela permitiu, por exemplo, que uma geração de Delegados Gerais sexagenários, aos poucos, fosse perdendo poder porque a Integração exigia novas mentalidades, abertura, diálogo, uma nova visão de polícia, de abertura e de transparência. E essa geração mais antiga da PC não queria isso. Ela acabou sendo atropelada pelo processo. [...] A integração tem forçado uma modernização da PC em MG. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Além da Política de Integração ter suscitado receio por perda de espaço, poder, influência e recursos nas organizações policiais mineiras; outro foco de resistência envolvia o desconhecimento cultural recíproco de uma polícia em relação à outra, o

que proporcionou o desenvolvimento de rótulos mútuos. Esse quadro permeava o diagnóstico estatal à época de Implantação da Política de Integração:

Nós tínhamos clareza de que as culturas organizacionais distintas definiam um pouco dos parâmetros da competição, das resistências recíprocas, dos estereótipos recíprocos. Por exemplo, a PM rejeitava muito a Integração porque temia uma aproximação com a PC, pois entendia que ela era muito indisciplinada e excessivamente corrompida. [...] Por outro lado, a PC via na cultura da PM, nesse excesso de zelo pela hierarquia, pelo formalismo, pelos ritualismos da vida militar, que isso era inadequado para uma instituição de caráter civil. Temia aquilo como um retrocesso institucional. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Por um lado, PM e PC desempenham atividades sucessivas e, teoricamente, contínuas, mas, por outro lado, na prática, historicamente, disputaram espaço e poder, o que dificultou a interação e a cooperação. Nessa perspectiva, muito daquilo que os membros de uma organização enxergavam nos policiais da outra era, em boa medida, fruto de desconhecimento acerca dos valores que alicerçam a rotina da outra, o que causava estranhamento recíproco. Nesse sentido, para Saporì:

A idéia é que as polícias se conhecem muito pouco. Muito dos estereótipos e dos estigmas recíprocos advém de não entenderem bem os valores que fundamentam as rotinas, os rituais de ambas as polícias. Então, essa visão da PM de que a PC é muito desorganizada e muito corrompida era muito preconceituosa, pois eles não conheciam a outra face da polícia civil. Uma nova geração de delegados que estava, de certa maneira, pleiteando uma nova instituição.

O mesmo se diz da PM. Esta não era tão conservadora e tão reacionária, tão enrijecida hierarquicamente como muitos policiais civis supunham, mas havia e ainda há um grau de desconhecimento, pois o nível de interação sempre foi muito superficial, uma relação sempre pouco institucional, mais pessoal. (Entrevista com o Dr. Saporì)

As resistências até aqui expostas, em boa medida, precisavam ser colocadas em segundo plano num contexto de necessidade urgente de implementação de intervenções no sentido de conter o avanço da criminalidade. Diversos setores das organizações policiais e da cúpula estatal percebiam que um primeiro passo crucial nesse sentido seria uma gestão integrada, a partir do compartilhamento de informações entre as polícias. Dessa forma, a criação do SIDS em 2004 é um marco da Integração e este foi o momento mais conflitivo do processo de Integração, pois a assimetria de informações consistia em mecanismo de poder entre as polícias. A PCMG, por exemplo, detinha o monopólio sobre determinadas informações criminais e a sua abertura era visto com receio e como ameaça de perda de poder, pois ainda não estava claro até onde iria chegar o incipiente processo de integração.

A implementação do IGESP em 2005 também foi conflitante, principalmente em razão da resistência das unidades especializadas das polícias. Porém, conforme salientamos, o mais custoso, que foi o compartilhamento de informações entre as polícias, criou as bases para o seu avanço. É o que aponta Saporì:

As primeiras reuniões do IGESP foram muito difíceis, complicadas, delicadas porque o processo era muito inédito, muito diferente para todo mundo, até para nós. E a idéia era de que o IGESP fomentasse um planejamento integrado. O IGESP não era para ser apenas simplesmente uma apresentação em Power Point, data-show, de planos de ação fictícios, cerimoniais. Era para o delegado e o comandante da CIA trabalharem juntos. E isso demorou um tempo para que fosse assimilado, para que as especializadas da PM e da PC não, entre aspas, boicotassem o projeto. Porque o IGESP era um projeto de valorização das unidades territoriais e não das especializadas. Por isso que as especializadas resistiam ao IGESP, principalmente as da PC. Era um momento de quebra de paradigmas.

O problema maior não era entre PM e PC, mas entre as unidades territoriais e as especializadas. Naquele momento, 2005, quando o IGESP foi criado, a Integração já tinha avançado. Já tinha avançado o SIDS, as AISP's já estavam bem delimitadas na região metropolitana e já tinham acontecido muitos investimentos logísticos. Portanto, já tinha um caminho pautado e percorrido da Integração. Então, o IGESP não foi o mais difícil. O mais difícil foi o primeiro: integrar

as informações. Isso foi difícil, foi custoso. A constituição do SIDS foi decisiva para definir o futuro da Integração. O arcabouço do SIDS e a criação do CIAD foram muito custosos, muito difíceis, conflitivas e tensas. (Entrevista com o Dr. Sapori)

Sapori explica que esses problemas foram resolvidos por meio da formação de comissões constituídas por membros das polícias, com o auxílio de técnicos da SEDS, visando a construção e a implantação dos projetos de integração. Dessa forma, buscava-se provocar a iniciativa das intervenções de compartilhamento de informações por parte das próprias organizações policiais, sem imposição, tornando o processo legítimo, o que também decorria da percepção, pelas polícias, de que a Política de Integração traria benefícios em termos de recursos e de melhoramento no desempenho das atividades policiais, dirimindo boa parte das resistências iniciais.

Isto foi resolvido através da formação de comissões paritárias. Nós delegamos o trabalho de formatação e de implementação dos projetos às próprias polícias através de comissões paritárias, de alguma maneira coordenadas por membros da equipe técnica da Secretaria (SEDS). A idéia é de que o projeto não viria de cima para baixo. A Secretaria não tinha que impor a integração das informações, nem o modelo tecnológico, o arcabouço institucional. A idéia era que isto deveria vir delas, legitimado por elas. Nossa idéia não era trazer um modelo importado, seja um software, seja um pacote fechado de integração de informações de São Paulo ou de outro estado brasileiro e obrigar a fazer esse. Não! A idéia de MG é construir o seu modelo de Integração e esse modelo deveria vir de baixo para cima. Isso foi garantindo ao poucos uma percepção das instituições de que a Integração era pra valer e segundo: que o discurso político de que Minas deveria construir o seu modelo era verdadeiro. Então elas (as polícias) foram percebendo que era irreversível, não tinha mais volta e, sendo assim, elas deveriam atuar da melhor maneira possível para fazer uma integração das informações que satisfizesse os interesses de ambas as instituições. E, aos poucos, elas foram percebendo que ganharam com isso. Isso em 2005, quando os avanços da Integração significaram investimentos maciços em equipamentos logísticos, que elas demandavam há tempos. Então, quando conseguimos investir um bom

dinheiro na compra de viaturas, de armamento, de reformas de unidades policiais, na retirada dos presos da PC, eu acho que elas, através de suas elites, perceberam que a Integração podia trazer benefícios, que não precisavam temer, pois podiam ganhar com a Integração. A PM percebeu isso primeiro que a PC. Por isso que ela começou a assumir mais efetivamente a Integração já no final de 2004 e início de 2005. Eu acho que foi decisivo para que o processo se legitimasse e as resistências aos poucos fossem sendo superadas. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Um exemplo de intervenção que legitimou a Política de Integração foi o atendimento governamental à antiga reivindicação de retirada gradual dos presos sob a custódia da PC, que ocorreu, principalmente, entre os anos de 2005 e 2006, sendo que esta desoneração também possibilitou um maior foco e desempenho da PC sobre sua atuação investigativa, atenuando ainda mais as resistências atinentes à Política estatal.

No caso do CIAD, a sua criação consistiu na reunião no mesmo espaço físico, do Centro Integrado de Comunicações Operacionais - o CICOP da Polícia Militar, da Divisão de Operações de Telecomunicações - a CEPOLC da Polícia Civil e do Centro de Operações de Bombeiros Militar - COBOM, do Corpo de Bombeiros Militar. O objetivo da inserção das três corporações em um ambiente físico sustentado por um sistema de informações único²⁵ era a troca de dados, o que delimitava grande parte da resistência inicial. Antes do CIAD, por exemplo, se um policial militar, em uma abordagem, precisasse saber se um determinado sujeito tinha ou não mandado de prisão, ele ligava para o COPOM (Centro de Operações da Polícia Militar), o despachante deste telefonava para o CEPOLC, o atendente deste último consultava o sistema e dava a informação que seguia o fluxo inverso até chegar ao seu demandante. Esse tipo de processo foi acelerado, mas com o

²⁵ Atualmente se utiliza o Sistema CAD (Controle de Atendimento e Despacho), construído para receber ligações e despachar viaturas. Este módulo permitiu o acompanhamento da evolução do atendimento de ocorrências de modo efetivo, tendo, entre diversas funcionalidades, a visualização do deslocamento das viaturas através do computador do despachante através de GPS's instalados nas viaturas. Outra funcionalidade é o controle da frota e do efetivo operacional através do Módulo Administrativo do CAD. O CAD foi implantado na Polícia Civil e no Corpo de Bombeiros Militar em 2005. Na Polícia Militar, foi implantado no decorrer de 2007.

custo de abertura da base de dados da PC à PM, o que, conforme já discutimos, causava um sentimento de perda de poder de monopólio informacional da PCMG.

Além disso, a princípio a resistência por parte das organizações policiais a essa mudança tinha cunho mais corporativo no sentido de cada organização indagar o que ganharia com a transferência, posto que já existiam os três centros de captação de chamadas telefônicas e despacho de recursos atuando separadamente. Nesse sentido, Saporì afirma:

Era menos um problema de cultura e mais um aspecto de resistência corporativa. Eu percebia claramente que o maior problema da Integração não eram as diferenças culturais. Eram as diferenças de interesses corporativos, como as elites definiam. Então, a dificuldade do CIAD: a PC já tem seu número de telefone, seu sistema de atendimento e despacho. Nesse sentido, “Pra que precisamos estar juntos com PM e Bombeiros?” e vice-versa. A pergunta é: “o que eu ganho com isso?” Havia a idéia de que quem ia ganhar mais com isso ia ser a PM porque ela teria um apoio mais rápido no encaminhamento mais rápido de certas ocorrências, principalmente as de maior gravidade. Isto não é um problema de resistência cultural, mas corporativa. Qual é o interesse da instituição? Permanecer com o seu espaço institucional, espaço de atividade delimitado. Não abrir mão. Então, “em que medida o CIAD vai retirar da PC o seu centro de atendimento e despacho?” “Em que medida o CIAD vai retirar o número da PC?” Esta era uma discussão, que até hoje não está resolvida, pois são vários números. Porque não pode ter um único número? Não é um problema do ponto de vista de cultura organizacional. É um problema de uma visão pequena de interesse corporativo. “Eu tenho que manter meu número, meu número é minha identidade”. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Perguntado sobre como esses problemas foram resolvidos, Saporì afirmou que a Secretaria preferiu não se indispor com as polícias, ficando cada organização com o seu número telefônico.

Não resolveu. Resolvemos não comprar essa briga (de fazer um único número). A idéia era fazer o que era

possível. A Secretaria não vai impor, não vai bater na mesa e dizer que vai ser assim ou assado. Se o acordo possível é esse, então vai ser assim. Tanto que até hoje o CIAD hoje tende para um número único. Acho que estão percebendo que não tem sentido ter vários números. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Segundo o entrevistado, a solução futura será implantar um único número, apesar de que na criação do CIAD isso não foi politicamente possível.

Uma central efetivamente integrada, que acione simultaneamente os vários atores, dependendo da ocorrência. É o ideal. Foi sintomático isto não ter acontecido. Não foi uma questão tecnológica. Foi um acordo político possível naquele momento, lá nos idos de 2004. E o acordo foi: o CIAD vai para a sede da PM e o CINDS vai para um espaço da PC. Esse acordo foi feito. Tanto que isto está escrito no Decreto que criou, se não me engano, a regulamentação do SIDS. Isso gerou muita briga, muita discussão na época. Para onde iria o CIAD. A PC só aceitou o CIAD lá no Comando, se estivesse escrito que o CINDS iria para um espaço físico da PC. (Entrevista com o Dr. Saporì)

O que aconteceu na realidade foi a lotação tanto do CIAD quanto do CINDS no prédio do Quartel do Comando Geral da Polícia Militar, apesar de estar previsto no decreto 43.778/2004 que instituiu o SIDS, que o CINDS iria para um espaço da PC. Isto só ocorreu em março de 2009. Esta disputa, porém, já foi superada e o SIDS como um todo terá em breve um espaço próprio num terreno cedido pelo 5º Batalhão da Polícia Militar.

Apesar das resistências das organizações policiais mineiras, a Política de Integração avançou e está, em boa medida, institucionalizada, com algumas ressalvas, sendo este o enfoque do nosso próximo capítulo.

7. RESULTADOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO

Conforme destacamos no capítulo anterior, as diferenças de cultura, assim como de posições institucionais e corporativas conferiam contornos à resistência das organizações policiais mineiras à Política de Integração. Nesse sentido, para a PMMG e para a PCMG:

Estava bem definido “o que eu quero”, “o que não quero”, “até onde quero ir” e “onde não quero ir”. “Não quero me misturar com a outra”. Cada uma dizendo claramente: “a Integração é uma ameaça”. Apesar de que o discurso político era de que aceitavam a integração porque o Governador exigia isso. Mas, internamente, nos bastidores eles rejeitavam, resistiam [...] à Integração enquanto podiam. [...] principalmente no setor de informações. [...] Isso aconteceu durante dois anos, 2003-2004. (Entrevista com o Dr. Sapori)

Além disso, “no início, no ano de 2003, havia a manifestação de muitos setores da polícia de que a Política da SEDS não ia vingar, não iria durar o segundo ano do governo Aécio Neves.” (Entrevista com o Dr. Sapori) Contudo, esta expectativa não se verificou na prática, pois, ao poucos, a Política de Integração foi alcançando legitimidade no interior das organizações policiais, pois estas passaram a perceber que a mudança traria benefícios em termos de recursos, de melhoria nos processos de trabalho e de resultados no tocante à redução dos índices de criminalidade.

Dentre os avanços possibilitados pela Política de Integração, podemos salientar que, de forma geral, houve melhorias operacionais em termos de ganhos de eficiência e de eficácia, possibilitados pela aproximação e pelo compartilhamento de

informações²⁶, além da possibilidade de planejamento operacional conjunto e modernização na logística e condições de trabalho.

No que se refere especificamente à PCMG, é possível perceber certa “modernização”, pois esta, historicamente, foi uma instituição muito fechada e pouco transparente, isto é, com o traço cultural de isolamento social acentuado. Além disso, em décadas passadas, conforme destacava Paixão (1982), a PCMG era permeada por favoritismos e relações profissionais balizadas em laços pessoais. Outro traço relevante consistia na ausência de uma tradição gerencial forte.

Após a Política de Integração que teve início em 2003, não apenas por causa dela, mas, em boa medida, favorecida por suas intervenções; a PCMG se renovou, “oxigenou-se” e se abriu, não só no que se refere à desmonopolização de determinadas informações criminais, mas porque passou a ser avaliada conjuntamente com a PMMG. O IGESP é muito importante neste sentido, pois, se antes a Instituição era insulada e marcada por favoritismos pessoais, o contexto de interação com a PM e de fiscalização e pressão por resultados pelo Estado, de certa forma, constrangeu a PC a responder por tudo aquilo que a PM lhe entrega – ocorrências, presos, etc. – favorecendo o desenvolvimento de uma cultura mais gerencial e de transparência.

Agora (no bojo do processo de integração) está num processo de mudança, eu diria, uma mudança em curso.

[...] Há uma nova geração de delegados e a renovação dos principais cargos está aumentando. Essa renovação geracional é um grande aspecto que a PM sempre teve e que a PC começa a ter agora. Que é fundamental para a oxigenação da instituição, para a capacidade dela de se renovar, de se repensar, de estabelecer diálogos com a sociedade. Acho que a PC está caminhando para isso, algo que ela não tinha antes e que o que provocou isso foi o processo de Integração.

²⁶ Um exemplo de dados que a PMMG compartilhou com a PCMG consiste no seu sistema de localização geográfica: “A PMMG tem um sistema de rastreamento de ruas, o Sistema de Quadrículas. Já tínhamos mapeado onde é a rua tal, número tal, em determinado bairro. A esse sistema, eles (os policiais civis) passaram a ter acesso também. Antes eles tinham dificuldade e essa foi uma informação que nós (PM) compartilhamos com eles.” (Entrevista ocorrida no dia 14/05/09 com o Cap. Ronaldo Salgado, Comandante da 23ª CIA, 24 anos de serviços prestados à PMMG e atual 1º lugar no ranking de resultados do IGESP pela AISP 16)

Se num primeiro momento as culturas marcaram posições distintas, distantes, com o processo de Integração, eu diria que está havendo certa convergência. A PC caminha para ter elementos culturais mais comuns e similares à PM. A PC vai perdendo o seu viés patrimonialista, vai adquirindo contornos mais racional-legais, uma maior preocupação com a racionalidade gerencial, com a renovação de poder. E vai assimilando a idéia da polícia comunitária de aproximação com a comunidade, com a sua abertura, com a transparência, o diálogo com a sociedade civil. A PC está caminhando, está incorporando isso paulatinamente. Se isso foi um problema no início, nos três primeiros anos, a partir de 2005 o processo se acelera e as resistências vão sendo superadas. 2005 e 2006 foram anos decisivos e, a partir daí, 2007, 2008 acelerou muito. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Cruz e Batitucci (2006, p. 790 apud BATITUCCI, 2008b, p. 6) apontam que a metodologia do IGESP, no caso da Polícia de Nova York, tinha como aspectos fundamentais o delineamento nítido dos objetivos organizacionais, a promoção de accountability interna, a delegação de autoridade ao gestor de linha, a flexibilização organizacional por meio da ampliação da autonomia gerencial do policial de linha, a elevação da metodologia de solução de problemas como metodologia prioritária para a atuação operacional e a racionalização das informações à disposição de todos os atores.

Segundo Batitucci (2008b, p. 6), no caso de Belo Horizonte, embora consolidada a metodologia, sendo que esta proporciona importantes avanços, tais como a definição mais clara dos objetivos a serem alcançados por cada unidade operacional, a consolidação do DOGESP, o Documento de Gestão em Segurança Pública - diagnóstico periódico no qual se baseia a avaliação de cada área integrada, o amadurecimento da prática de trabalho conjunto entre policiais militares e civis e, especialmente, os ganhos em controle social e gerencial da atividade policial; ainda podemos evoluir com relação à nossa capacidade de enunciar e desenvolver metas tangíveis e razoáveis, e tornar a metodologia mais compreensiva, inserindo cognitivamente os policiais de rua no processo. Contudo, conforme Batitucci (2008b, p. 6), “a despeito destas questões, o IGESP representa um enorme avanço, seja na nossa capacidade de gestão, seja no amadurecimento

do seu potencial para a integração das organizações policiais e do Sistema de Justiça Criminal.”

Além disso, o IGESP proporcionou enormes avanços na Política de Integração, pois colocou na agenda dos policiais o objetivo comum de reduzir indicadores de criminalidade, que apesar de já existir teoricamente, na prática não se verificava. Isso foi facilitado pela correspondência de responsabilidade territorial, materializada na criação das AISP's, e pela aproximação entre delegados e comandantes de CIA, sendo que estes passaram a interagir, a discutir e a trocar informações com maior intensidade e periodicidade. Esse fato influenciou a superação de boa parte dos medos dos policiais civis em relação à Integração, pois muitos deles perceberam que a temida transparência passou a vir acompanhada de um reconhecimento do seu trabalho, apesar da carência de recursos materiais e humanos. Agora a PCMG tem mais força para pleitear recursos porque o seu trabalho é visto e tido como importante até mesmo pelos parceiros de AISP's da PM. Atualmente, por vezes ocorre no desenrolar de reuniões do IGESP, a antes impensável demanda de alguns comandantes de CIA's da PM: “O meu parceiro (PC) está precisando de recursos”. Nesse sentido, a PC saiu fortalecida do processo de integração, pois se antes solicitava recursos diretamente ao governador, por si e com suas próprias forças, agora pela evidência de seu trabalho conjunto com a PM, há uma tendência de maior homogeneização.

Todavia, o fluxo de informações ainda precisa evoluir, em especial, no que se refere às informações atinentes às Delegacias Especializadas, acerca, por exemplo, de alvos de uma determinada modalidade criminosa.

Ainda existem alguns entraves nas Especializadas. Por exemplo, a “Furto de veículos” é uma Especializada da PC. Nós precisamos sentar com ela porque eles têm o rol das pessoas que têm desmanche, das pessoas que têm interesse em roubar carros e eles sabem onde esses sujeitos estão. Por exemplo, eu faço o flagrante de um “puxador” de carros, prendo ele e levo para a Especializada de Furto de Veículos. Mas esse cara rouba em Venda Nova, rouba em Contagem, rouba não sei onde e cai aqui (na AISP), mas ele é um grande ladrão em outra região. Então essas informações ficam centralizadas na Furto de Veículos. [...] A informação de

homicídio vai para a Delegacia de Homicídios. Às vezes falta uma ampla disponibilidade de informações para o setor específico do Delegado ou do Oficial que trabalha ali (em cada AISP). (Entrevista com o Cap. Salgado, Comandante da 23ª CIA da PMMG)

Mais um ponto que melhorou no que toca o IGESP, mas que ainda demanda maiores avanços está relacionado à criação de rotinas de planejamento integrado. Esse foi um desafio inicial da Polícia, além do requisito de atribuição de responsabilidades pela redução da criminalidade local tanto ao Comandante da CIA quanto ao Delegado Distrital de cada AISP.

[...] acho que o problema da cultura não é um óbice no IGESP. O problema maior é você criar uma rotina de planejamento integrado. Eles entenderem, tanto o comandante da CIA quanto o delegado da delegacia local que ambos têm co-responsabilidade na contenção do crime a nível local. O grande desafio foi fazer com que o delegado reconhecesse que ele é parte do processo e que a responsabilidade não é exclusiva do comandante da unidade da PM, como historicamente tem sido. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Em relação ao aspecto anteriormente verificado de desconhecimento e estranhamento recíprocos entre os membros das polícias, a mudança para melhor é perceptível e consensual no interior dessas organizações, como fica expresso nas afirmações: “Hoje nós nos respeitamos mais.” (Entrevista com o CPC – Cel. Nilo); “Entendemos melhor o trabalho da outra instituição.” (Entrevista com o Delegado Dr. Roberto²⁷, Chefe do 1º Departamento de Polícia); “As animosidades foram diminuindo. A gente já se cumprimenta mais. Somos melhores atendidos quando chegamos na delegacia e vice-versa.” (Entrevista com o Cap. Salgado, Comandante da 23ª CIA).

Contudo, ainda se pode avançar no sentido de aproximação das Academias de Polícia, possibilitando formações e treinamentos conjuntos entre os policiais. Esta

²⁷ Delegado há 23 anos, exerce a chefia do 1º Departamento de Polícia há cerca de 2 meses, já tendo atuado como coordenador do Departamento e, anteriormente, como Coordenador da Superintendência de Polícia Metropolitana (à época responsável pelas delegacias distritais e regionais da RMBH).

aproximação possibilitaria não só a absorção de conhecimentos e práticas comuns, mas a própria interação entre um policial militar e um policial civil no ambiente educacional permitiria a percepção da visão de mundo, dos valores e da rotina do outro, reduzindo, assim, ainda mais os estranhamentos mútuos.

[...] havia e ainda há um grau de desconhecimento, pois o nível de interação sempre foi muito superficial, uma relação sempre pouco institucional, mais pessoal. Por isso acreditávamos que o grande alicerce da Integração, e que iria cimentar e cristalizar o processo, era a aproximação das Academias de polícia, dos processos de formação e treinamento das polícias, que viabilizaria, através do contato em sala de aula com o outro, conhecê-lo melhor e a visão de mundo dele e respeitá-lo mais, superando preconceitos e estereótipos. Esse era um dos princípios, porém se revelou problemático porque as Academias resistiram bravamente a uma nova aproximação. Um dos setores que menos avançou, do meu ponto de vista, na Integração foi a área de ensino. Houve muita resistência, principalmente da Academia da PM. A Academia da PC resistiu menos. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Fazer disciplinas conjuntas na mesma sala não é apenas absorver o mesmo conhecimento, é conviver com o outro, com a diferença, é entender melhor como pensa o PM ou o PC. Isso vai estar em sala de aula e vai cristalizar em momentos de sociabilidade, na festa da turma, no churrasco da turma e na criação de elos, de relação pessoal mais sólida. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Em relação aos resultados do CIAD, houve melhorias substantivas no atendimento de ocorrências, principalmente as que demandam a atuação conjunta das organizações policiais, cujo alicerce está no compartilhamento de informações e do sistema (CAD), possibilitando um atendimento de chamadas e despacho de viaturas mais efetivo para a sociedade.

Além disso, a própria concepção de dividir o mesmo espaço físico possibilitou uma homogeneização na distribuição de recursos por parte da SEDS, tendo em vista que uma organização percebe os benefícios concedidos à outra e também os reivindica.

Por outro lado, a lotação de policiais militares e civis no mesmo espaço físico evidenciou certas diferenças como, por exemplo, no que se refere à escala de trabalho e ao relacionamento com os funcionários civis (terceirizados não policiais).

A escala de trabalho divergente causava certo questionamento, pois os dois tipos de profissionais estavam sujeitos a tratamentos distintos no exercício de papéis similares no mesmo ambiente físico. As inquietudes surgiram, inclusive, em relação ao gozo de férias, pois, enquanto um policial militar dispõe de 30 dias corridos de férias, um policial civil usufrui 25 dias úteis, o que configura, neste último caso, um prazo um pouco maior. Esses parecem aspectos inexpressivos, no entanto contribuem para insatisfações no ambiente de trabalho.

No tocante à interação com os funcionários civis, a princípio, a concepção de muitos membros do Centro da PM era de que “nós estamos abrindo mão de um interesse importantíssimo que é a segurança pública na mão de funcionários civis regidos pela CLT (Consolidação das Leis de Trabalho), que na hora que eles cruzassem os braços, a polícia pararia.”

Além disso, posteriormente, houve inúmeros problemas de insatisfação dos civis terceirizados subordinados a militares, pois, além do trabalho ser mais estressante no CICOP devido ao número de ligações (190) muito superior ao do CEPOC (197), muitos funcionários reclamaram da exigência de uma disciplina militar por parte dos seus chefes. Isso influencia a alta rotatividade de pessoal no teleatendimento, mas este fato também se deve à atratividade da função sobre jovens que vêem esse trabalho como provisório.

Apesar desses problemas, não há a perspectiva de retorno do atendimento majoritário de chamadas telefônicas por militares, pois, além do ônus financeiro decorrente dos maiores salários de um policial em comparação ao teleatendente civil, o objetivo de tal medida é liberar os policiais para suas atividades finalísticas.

A perspectiva geral dos resultados da Política de Integração, implementada em MG a partir de 2003, é muito positiva, pois o modelo, apesar de, a princípio, ter sido sustentado pela diretriz política do governo, no seu desenrolar foi construído pelos interessados num processo de baixo para cima, partindo das próprias polícias,

muitas das iniciativas. Nesse sentido, os alicerces de legitimidade da política estão consolidados e a tendência é de aprimoramento e avanços.

Depois destes 7 anos, acredito que a Integração em MG caminhou muito bem. Eu diria que o modelo da Integração de Minas é o mais sofisticado e consistente de todos os projetos de integração de polícias que eu já conheci e conheço no Brasil. Principalmente, porque é um modelo de integração com um processo institucional muito sólido e com um nível de governança e de participação direta dos interessados muito efetivo. Eu acho que esses são ingredientes que explicam muito da institucionalização que ele alcançou. (Entrevista com o Dr. Sapori)

Exatamente, devido ao grau de institucionalização e legitimidade alcançado, principalmente na cúpula das organizações policiais mineiras, estas tendem a demandar a continuidade da Política no próximo governo estadual.

Eu diria hoje, de forma clara, que as polícias estão satisfeitas com a Integração, perceberam a vantagem da Integração e querem que ela continue. E eu acho que elas vão demandar e exigir do próximo governador de MG que elas não querem que esse modelo seja abandonado. Assim que eu penso, que eu sinto e que eu tenho observado. Isto para mim é um indicador poderosíssimo de que a meta e o objetivo foram atingidos. Institucionalização, que não dependesse do governo A ou B para isso acontecer. A Integração para ser institucionalizada deveria ser uma demanda das próprias polícias. Eu acho que chegou-se a isso, agora em 2009. (Entrevista com o Dr. Sapori)

Por outro lado, conforme alerta o Cel. Nilo, apesar dos avanços obtidos com a Política de Integração, uma mudança de diretrizes governamentais que envolva uma não priorização da segurança pública pode implicar em retrocessos:

Às vezes, uma simples mudança no governo pode mudar a diretriz. Vamos supor que venha um governo que não enxergue prioridade na segurança ou que entenda que esse processo não é o mais adequado, que tenha um outro projeto que a prioridade não seja essa, que deixe de ter esse investimento ou vontade política, pode ser prejudicial. Não acho que as instituições vão querer se afastar porque é claro que tem muita coisa que está muito sólida, até mesmo a relação interpessoal, a amizade. Isso por si só já ajuda, mas eu ainda acho que há algumas pequenas resistências de parte a parte que se não continuar com uma clara Política de Segurança no estado, nos podemos regredir. (Entrevista com o CPC, Cel. Nilo)

Já para o Delegado Dr. Roberto, devido aos resultados positivos o modelo de integração mineiro é um exemplo para os outros estados brasileiros e, por isso, tende a ser irreversível, mesmo que ocorram mudanças de governo.

Eu acho que essa é uma Política sem volta, independente de quem assuma o próximo governo. Ela é irreversível porque deu certo e tem mostrado resultados, tanto que MG, em termos de segurança pública, tem uma posição de destaque no país e o nosso modelo tem sido observado através de visitas de outros estados para conhecerem o nosso modelo de gestão de segurança pública. (Entrevista com o Delegado Dr. Roberto, Chefe do 1º Departamento de Polícia)

De acordo com o Cel. Nilo, os resultados não foram somente para as polícias, mas, especialmente, para a sociedade devido à redução dos índices de criminalidade:

O resultado foi para a comunidade, para a sociedade de uma maneira geral. Uma polícia com um maior profissionalismo, com um resultado muito melhor, tendo em vista que os anos de 2003-2004 [...], os números por si só, os resultados mostram que foi e tem sido uma decisão acertada. Então, nós não só quebramos uma série histórica de crescimento de violência, como hoje Belo Horizonte já retornou aos índices de 1998-1999 em

termos de crimes violentos. (Entrevista com o CPC, Cel. Nilo)

Dentre os desafios para a Política de Integração em MG, um primeiro que podemos destacar consiste na expansão de suas estruturas para o interior do estado, principalmente para as cidades de pequeno e médio porte. Segundo Sapori, este é um desafio simples, se comparado ao momento mais difícil que já passou.

O grande desafio para os próximos 8 anos da Política de Integração é chegar com suas estruturas no interior do estado. Ela está bem avançada na Região Metropolitana e algumas cidades do interior, mas vai precisar atingir os municípios de médio e pequeno porte do interior do estado. Aí nos estamos falando do CIAD, do REDS, do CINDS, do IGESP, do treinamento integrado, ou seja, todas estas estruturas que passaram a compor a nomenclatura do sistema policial de MG. O desafio pode ser a expansão e plena interiorização desse modelo. Acho que não há mais grandes desafios do ponto de vista doutrinário, do ponto de vista conceitual. Eu acho que já está muito claro o que tem de ser feito. Os principais desafios foram superados, do ponto de vista do modelo institucional. A questão agora é implementar o modelo institucional, levando ele para as pontas. Um desafio relativamente simples, se comparado ao pior, que já passou. (Entrevista com o Dr. Sapori)

Corroboro o argumento do professor Sapori com a percepção de que a interiorização no estado do modelo de Integração, ao menos no que se refere à sua lógica, tende a ser facilitado pelas condições de trabalho experimentadas pelas organizações policiais em cidades de pequeno e médio porte. Nestes municípios a carência acentuada de recursos humanos e materiais nas policias, por si só, já constrange à idéia de integração, já sendo experimentando em muitas delas o contato próximo e a cooperação.

Conforme salientamos, outro desafio da Política de Integração é ampliar e tornar mais freqüentes os treinamentos policiais integrados (TPI's) e módulos de formação conjunta – disciplinas realizadas por policiais militares e civis concomitantemente –

nos Cursos de Formação Policial (CFP) da PCMG, nos Cursos Técnicos em Segurança Pública (CTSP) e nos Cursos de Formação de Oficiais (CFO) da PMMG, viabilizando assim uma melhor interação e conhecimento recíproco entre os policiais das duas organizações.

A alocação das AISP's e das RISP's no mesmo espaço físico também é um desafio, pois permite um maior fluxo de informações e, conseqüentemente, um melhor planejamento.

O grande desafio da SEDS e das duas polícias [...] é a criação dos prédios das AISP's e das RISP's. Em BH, temos 24 AISP's e, destas, nós temos uma área que está no mesmo prédio, onde os comandos da área da PC e da PM já discutem a segurança pública em um mesmo espaço. (AISP 3). Com essa proximidade, a troca de informações vai ser ainda maior. O desafio é, então, implantar sedes próprias de AISP's e RISP's, não só em Belo Horizonte, mas no interior do estado. (Entrevista com o Delegado Dr. Roberto, Chefe do 1º Departamento de Polícia)

Outro grande desafio envolve o cada vez maior compartilhamento de informações entre as polícias e suas especializadas:

Liberação de informações de segurança pública, mesmo que fosse com um grau de sigilo e responsabilidade para quem acessa. Suponhamos, eu preciso saber quem é o traficante que fornece drogas para a região. [...] Eu acesso e não tem problema porque sou policial e teria minha identificação na hora que acessei. Então, uma maior comunicação a nível de sigilo de informação que está privilegiado para as Especializadas, deveria estar disponível para aquela atividade policial daquele setor. Eu não sei quem são os puxadores de carro e para onde estão indo, eu não sei quem são os abastecedores de drogas da minha região. Estas informações são muito mais trabalhadas numa Especializada do que na Delegacia (Distrital). O próprio delegado não sabe que ocorreu um homicídio na área dele porque a Especializada de Homicídios às vezes não comunicou. (Entrevista com o Cap. Salgado, Comandante da 23ª CIA)

Um último desafio, de crucial importância é o do equilíbrio. Ainda não alcançamos um estágio onde as duas organizações se sentem completamente contempladas, fortalecidas, seguras e valorizadas no processo de integração. Esta é uma questão subjetiva que vale principalmente para a PCMG, pois sua história é de carência de recursos humanos e materiais e, por isso, é perceptível em seus membros a expectativa de que a Política de Integração seja uma possibilidade de correção desse desafiador desequilíbrio institucional.

O modelo de Integração de Minas tem todos os supracitados desafios e muitos mais, entretanto a perspectiva é muito boa, pois, ele garante a autonomia, a identidade cultural e os interesses das organizações policiais, aproximando-as sem precisar unificá-las.

Integração ideal é o que MG está fazendo. [...] Eu gosto desse modelo que cria a integração das informações, do planejamento operacional e da formação e treinamento em grandes estruturas, sem necessariamente ter que unificar as estruturas, sem ter que criar academias únicas, sem ter que criar corregedorias únicas. MG optou por um modelo onde se garante autonomia, identidade, respeito às culturas, às tradições, aos interesses corporativos e, ao mesmo tempo, fomenta e exige a aproximação através de arranjos institucionais específicos. Você constrange os atores à integração com esses arranjos institucionais. (Entrevista com o Dr. Saporì)

Enfim, a Política de Integração de Minas Gerais não obriga as polícias a se unificarem, algo que poderia ser traumático ou inviável, nem a abandonarem suas culturas organizacionais, ao contrário, defende o respeito a suas tradições, a suas histórias, através de um modelo institucional robusto que até agora tem obtido resultados expressivos no combate à criminalidade.

8. CONCLUSÃO

Esta monografia teve como objetivo principal analisar a hipótese de que as distintas culturas organizacionais, respectivamente, da Polícia Militar e da Polícia Civil, podem ser consideradas como um entrave à Política de Integração implantada a partir de 2003 no estado de Minas Gerais.

Para isso, primeiramente, no capítulo 3 destacamos o papel das organizações policiais após 1964 dentro do sistema de justiça criminal brasileiro, traçando as suas atribuições legais visando, posteriormente no capítulo 7, relativizá-las na realidade prática marcada por conflitos de competências, cujos panos de fundo são disputas históricas por espaço, poder, influência e recursos entre PMMG e PCMG.

Ainda no capítulo 3, discutimos duas relevantes críticas direcionadas ao sistema de justiça criminal brasileiro: a que o caracteriza como frouxamente articulado e a que questiona a divisão do ciclo de policiamento entre Polícia Militar e Polícia Civil. Esses dois problemas, em especial, implicaram na necessidade de se buscar formas de integração entre os atores que compõem o sistema, a ressaltar PM e PC, sendo que tal demanda se tornou contundente a partir da década de 1990, período marcado pelo crescimento da criminalidade e da violência. Nesse contexto, o governo estadual canalizou tal debate e priorizou a temática da Segurança Pública, criando a SEDS e, com ela, a Política de Integração em 2003, sendo esta última baseada no diagnóstico de disputa e falta de articulação operacional, tática e estratégica entre as polícias, o que era incongruente com a necessidade de conter o avanço da criminalidade.

No capítulo 4, pretendemos mostrar de forma rápida três dos pilares da Política de Integração – SIDS, AISP's e IGESP que foram objeto das posteriores análises.

O capítulo seguinte 5 tem a finalidade de elucidar os conceitos de cultura organizacional e cultura policial. O primeiro, em linhas gerais, envolve os valores, normas e princípios historicamente sedimentados que influenciam o modo de pensar

e agir dos membros de uma organização. Já o segundo se volta para a realidade policial, que detém traços culturais peculiares, abordados no capítulo adjacente.

Dessa forma, no Capítulo 6 são expostos vários traços culturais típicos do universo policial, apontados pela literatura internacional, dentre os quais: sentido de missão, cinismo, pessimismo policial, amor hedonista pela ação, suspeição, isolamento social, solidariedade interna, conservadorismo, machismo, preconceito e pragmatismo. Com isso, discutimos a realidade brasileira segundo alguns autores nacionais e salientamos algumas diferenças culturais entre PMMG e PCMG.

Chegamos ao cerne da monografia no capítulo 7, onde analisamos, com o grande auxílio dos profissionais entrevistados, a histórica concorrência das organizações policiais mineiras por disputas de espaço, de poder e de influências, que foi marcada pelo desconhecimento cultural recíproco de uma polícia em relação à outra, o que implicou no desenvolvimento de estereótipos mútuos e de resistências à interação e à cooperação em favor da segurança pública. Nesse sentido, tentamos desvendar um pouco dos temores e receios do período de implementação da Política de Integração sob os pontos de vista tanto das organizações policiais quanto do governo estadual, enfocando os eixos levantados no capítulo 4.

Por fim, o capítulo 8, também contando com o alicerce possibilitado pelas entrevistas, traz alguns resultados, desafios e perspectivas acerca da Política de Integração que teve início em 2003 no estado de Minas Gerais.

Depois de todos esses capítulos compostos por apontamentos e análises, voltamos à questão que ensejou toda a supracitada discussão. A hipótese inicial desta monografia pressupõe que as distintas culturas organizacionais das Polícias Militar e Civil, de Minas Gerais, podem constituir um entrave à Política de Integração implantada no estado a partir de 2003. Levando em consideração os estudos bibliográficos, as entrevistas e as conversas realizadas com técnicos da SEDS, com acadêmicos da área de segurança pública e com membros da cúpula e da base das Polícias Militar e Civil, concluímos pela refutação de nossa hipótese inicial.

A Política de Integração iniciada em 2003 possui o grande mérito de não obrigar as polícias mineiras a abandonarem seus valores, suas normas e seus princípios moldadores de seus modos de pensar e agir. Nesse sentido, as diferenças culturais

entre PMMG e PCMG não inviabilizam a lógica de um trabalho integrado, articulado e focado nos mesmos fins. Obviamente, que as diferentes visões de mundo conferem contornos à interação cotidiana num ciclo de policiamento teoricamente polarizado, mas que delimita atividades contínuas e sucessivas. Se um policial militar ou um policial civil tenta completar o ciclo, seja por disputa de poder ou por atendimento ao dever de prestar um bom serviço na “guerra contra o crime”, há o inevitável conflito de competência que, no momento, ainda traz resistências, mas que, através de um aprofundamento do conhecimento mútuo das rotinas e dos valores dos outros policiais, elas tendem a desaparecer. Isto não ocorrerá no curto prazo, mas, caso tenhamos uma continuidade, não de um governo ou de uma política, mas de uma disposição de unir esforços em favor de um objetivo comum, caminharemos bem, rumo ao ideal de integração policial. Não é fácil ou rápido, mas a Integração ocorrerá no dia em que os policiais perceberem que não estão brigando por coisas distintas, mas pelo mesmo ideal. Quando entenderem que no fundo sempre foi e será um “nós contra eles”, só que “eles” são somente os criminosos e não os companheiros policiais. Portanto, o desafio maior é deixarmos de “vigiar quem nos vigia” e isto ocorrerá quando os policiais não medirem mais forças, mas as somarem em prol do bem-estar social.

Para concluir, gostaria de salientar que o tema é complexo e sua análise demanda um leque cognitivo de conhecimentos e de experiências que ainda não tive o devido tempo de adquirir. Portanto, creio que as questões aqui discutidas merecem estudos mais aprofundados e robustos.

REFERÊNCIAS

1. BARROS, Lúcio Alves de. **Polícia e Sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial**. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Faculdade de Filosofia, Ciência Humanas (FAFICH). Belo Horizonte, 2005.
2. BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Elementos para uma sociologia histórica da Polícia Civil em Minas Gerais**. Revista Brasileira de Ciências Criminais 73, ano 16, p.217-243. Editora Revista dos Tribunais, 2008a.
3. BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Sistema de Justiça Criminal em Belo Horizonte: diagnóstico e perspectivas**. Pensar BH. Política Social, v. 21, p. 17-22, 2008b.
4. BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística**. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, v. 21, n. 1, p. 7-18, jan./jun. 2007. Disponível em <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.
5. CARMO, Francisco Mendes do. **A Integração da Comunicação na Segurança Pública em Minas Gerais**. Relatório de Estágio Supervisionado, apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da FACE/ UFMG, realizado no CIAD da SEDS, 2006.
6. CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 2, 2004, PP. 233 a 269.
7. CERQUEIRA, Carlos M. Nazareth. **Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a**

- Segurança Pública.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, Ano 6, Nº 22, pp. 139-182, 1998.
8. CRUZ, M. V. G. **Para Administrar a Ordem Pública e a Aplicação da Lei: Formas de Policiamento em uma Perspectiva Comparada Brasil-Estados Unidos - Uma Análise das Experiências de Belo Horizonte-MG e Washington-DC.** Tese de Doutorado apresentada à UFMG. Belo Horizonte, 2005.
 9. CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Novos meios de Articulação Institucional na Segurança Pública: estudo de caso em Belo Horizonte – MG.** In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra R.; BOTTINI, Pierpaolo C. Novas Direções na Governança da Justiça e Segurança Pública. Brasília, Ministério da Justiça, 2006.
 10. DALLA, Aaron Duarte. **Implantação do modelo de integração de gestão em segurança pública (IGESP) na cidade de Belo Horizonte: análise prospectiva.** Monografia apresentada no CSAP, 2006.
 11. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **História da Polícia Civil em Minas Gerais: A Instituição Ontem e Hoje.** Belo Horizonte, 2008.
 12. GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos.** São Paulo, Perspectiva, 1974.
 13. GONTIJO, Ricard Franco. **Sistema Integrado de Gestão de Informações de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais: viabilidade e oportunidade.** Curso de Especialização de Gestão Estratégica em Segurança Pública (CEGESP). Belo Horizonte, 2000.
 14. HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência em uma cidade do século XIX.** Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

15. KANT de LIMA, Roberto. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1995.
16. MANSUR, Saulo Antônio. **O sistema de justiça criminal brasileiro**. Artigo disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/artigos/o-sistema-de-justica-criminal-brasileiro>. Acesso em 08/04/09 às 07:32h. Governador Valadares, Minas gerais: 2007
17. MEIRELLES, Amauri (Coronel da reserva da PMMG). **Coturno ou mocassim?** 2008. Artigo disponível em: <
<http://www.otempo.com.br/otempo/noticias/?IdEdicao=806&IdCanal=2&IdSubCanal=&IdNoticia=67333&IdTipoNoticia=1>>. Acesso em 10/04/09 às 15:49h.
18. MENDES, Cláudio Antônio. **O processo de informatização dos registros de eventos de defesa social e a sua utilização como instrumento de gestão, de compartilhamento e integração de informações e de controle social das instituições policiais de Minas Gerais**. Monografia apresentada à Academia de Polícia Militar de MG (APM) e à FJP. Curso de Especialização de Gestão Estratégica em Segurança Pública (CEGESP), 2007.
19. MOORE, Mark Harrison. **Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas**. In: TONRY, Michael, MORRIS, Noval (Orgs.). Policiamento Moderno. Tradução de Jacy Cardia Ghiratti. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003.
20. MOURA, Paulo C. **Construindo o futuro: o impacto global do novo paradigma**. Rio de Janeiro: Mauad Consultoria, 1994.
21. MUNIZ, Jacqueline. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado apresentada ao IUPERJ. Rio de Janeiro, 1999.

22. NOCE, Thiago Alberto dos Santos. **Governança, Policy-making e Instituições: Uma Contribuição Analítica sobre a Política de Integração das Organizações Policiais Mineiras**. Belo Horizonte: FJP, 2009.
23. OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **Cultura de Polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte**. Tese de doutorado. FAFICH-UFMG, 2007.
24. PAIXÃO, Antônio Luiz. **A organização policial numa área metropolitana**. Dados. Rio de Janeiro. Revista de Ciências Sociais, vol. 25, nº. 1, pp.63-85, 1982.
25. REINER, Robert. **A Política da Polícia**. Coleção Polícia e Sociedade. Livro nº 11, p. 131-160. São Paulo: Edusp, 2000.
26. RIBEIRO, Ludmila; CRUZ, Marcus Vinícius e BATITUCCI, Eduardo. **Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial**. Brasília. Revista do Serviço Público, vol. 56, nº 3 julho – setembro de 2005.
27. SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007a.
28. SAPORI, Luís Flávio. **Os desafios da polícia brasileira na implementação da “ordem sob a lei”**. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo. Rio de Janeiro, Editora Lumens JÚRIS, 2007b.
29. SCHEIN, Edgard. **Organizational Culture and Leadership**. Jossey – Bass, S. Francisco, 1992, 2 nd edition.

30. SILVA NETO, Severo Augusto da. **Cultura Organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: Uma visão Diagnóstica.** Revista: O Alferes, volume 13, nº 45, 1997.
31. SKOLNICK, Jerome. **Justice without trial.** New York: Wiley, 1966.
32. SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.** Estudos Avançados 21 (31), p.77-97, 2007.
33. SOUZA, Renato Vieira de. **Do exército estadual à polícia de resultados: crises e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2000).** Dissertação apresentada à Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2003.
34. VELOSO, Musso José. **Valorização das atividades administrativas e operacionais na Polícia Militar de Minas Gerais: Diagnóstico e Proposta.** Monografia apresentada à Academia de Polícia Militar. Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública (CEGESP), 2000.
35. ZALUAR, Alba. **Democratização inacabada: fracasso da segurança pública.** Estudos avançados 21(61), p. 31-49, 2007.
36. ZAVERUCHA, Jorge. **Polícia Civil de Pernambuco: O Desafio da Reforma.** Editora Universitária da UFPE. Recife: 2003.