

THIAGO FERREIRA ALMEIDA

ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA  
PÚBLICA DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS DE MINAS GERAIS

Considerações acerca da execução dos investimentos  
em logística das polícias estaduais

Belo Horizonte

2010

THIAGO FERREIRA ALMEIDA

ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA  
PÚBLICA DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS DE MINAS GERAIS

Considerações acerca da execução dos investimentos  
em logística das polícias estaduais

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

Orientador: Ricardo Carneiro

Supervisora: Luiza Moreira Arantes de Castro

Belo Horizonte

2010

Thiago Ferreira Almeida

Análise dos Arranjos Institucionais da Política Pública de Integração das Polícias de Minas Gerais

Considerações acerca da execução dos investimentos em logística das polícias estaduais

Monografia

Requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública

Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

### **Banca Examinadora**

---

Avaliadora

Professora Doutora Rosânia Rodrigues de Sousa

---

Avaliadora

Professora Mestre Letícia Godinho de Souza

---

Orientador

Professor Doutor Ricardo Carneiro

Belo Horizonte, 18 de outubro de 2010

*Eis como ainda no início do século XVII se descrevia a figura ideal do soldado. O soldado é antes de tudo alguém que se reconhece de longe; que leva os sinais naturais de seu vigor e coragem, as marcas da valentia; e se é verdade que deve aprender aos poucos o ofício das armas – essencialmente lutando – as manobras como a marcha, as atitudes como o porte da cabeça se originam, em boa parte, de uma retórica corporal da honra.*

*Segunda metade do século XVIII: o soldado tornou-se algo que se fabrica; de uma massa informe, de um corpo inapto, fez-se a máquina de que se precisa; corrigiram-se aos poucos as posturas; lentamente uma coação calculada percorre cada parte do corpo, se assenhoreia dele, dobra o conjunto, torna-o perpetuamente disponível, e se prolonga, em silêncio, no automatismo dos hábitos; em resumo, foi “expulso o camponês” e lhe foi dada a “fisionomia de soldado”.*

*Michel Foucault*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais e ao meu irmão Diego pelo apoio incondicional por todos estes anos.

À minha supervisora de estágio Luiza de Castro, pela atenção e orientação sobre o entendimento da política de Integração.

Aos funcionários da Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social – SISD – pelo apoio e disponibilização de pesquisas e dados e relevantes sobre o Sistema de Defesa Social.

Ao João Gabriel, pelo fornecimento de dados essenciais para a realização desse trabalho.

Aos professores desta grande instituição pelo conhecimento e exemplos adquiridos.

Agradeço, em especial, ao meu orientador Ricardo Carneiro pelas valiosas contribuições para a realização deste trabalho, do qual lhe tenho grande estima e apreço pelo seu conhecimento acadêmico.

## RESUMO

As polícias do Estado de Minas Gerais são organizações eminentemente burocráticas, inseridas em um ambiente institucionalizado, constituindo como integrantes do Subsistema Policial e contribuindo para a eficiência do fluxo do Sistema de Justiça Criminal e do controle das taxas de criminalidade. O presente estudo monográfico teve como objetivo analisar se ocorreram mudanças organizacionais nas estruturas burocráticas das polícias estaduais, no que se refere à execução dos investimentos logísticos em segurança pública. O estudo foi realizado a partir de uma análise do contexto das corporações policiais de Minas Gerais e de sua estrutura organizacional de acordo com o paradigma neoinstitucionalista, bem como o entendimento da política de Integração e suas implicações antes e de depois de sua implantação no Estado de Minas Gerais. Também foram analisados dados da execução dos investimentos logísticos ao longo do período que vai de 2002 aos dias atuais. Dentre as observações verificadas, destacam-se o entendimento das estruturas organizacionais das policiais estaduais, a existência de processos institucionais de legitimidade organizacional e a mensuração de mecanismos isomórficos aplicados no ambiente da segurança pública. Nos últimos anos os dados de investimentos logísticos sugerem uma maior institucionalização da política de Integração.

**Palavras-chave:** Segurança Pública; Política de Integração; Polícia; Investimentos Logísticos; Organização.

## ABSTRACT

The polices of the State of Minas Gerais are organizations eminent bureaucratized in an institutionalized environment, being like a members of Police Subsystem contributing for the efficiency of the Criminal Justice System's flow and for the control of the criminal taxes. This monographic study aimed to examine if happened any organization changes in the bureaucratic structures of the state polices about the execution of the logistics investments in public security. The study was realized from the analysis of the context of the corporate polices of the State of Minas Gerais and of the organizational structures accordingly with the new-institutionalism paradigm, as well as the understanding the Integration's policy and yours implications before and after of your implementation in the State of Minas Gerais. Also was analyzed the datum of the logistics investments' execution into an considerable period. Among the observations noted, to be in relief the understanding of the organizational structures of the state polices, the existence of the institutional processes of the organizational legitimacy, and the measure of the isomorphic mechanism applied in the public security environment. At the last years, the datum of logistics investments suggests a integration's policy more institutionalized.

**Keywords:** Public Security; Integration's Policy; Police; Logistics Investments; Organization.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxo sintético do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro.....	26
Figura 2 – Organograma dos Órgãos de Segurança Pública de Minas Gerais antes de 2003.....	75
Figura 3 – Organograma dos Órgãos de Defesa Social de Minas Gerais pós-2003.....	75
Figura 4 – Fluxo da Logística de Materiais e Produtos.....	88

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do Repasse de Investimentos em Segurança Pública pelo FNSP para Minas Gerais, 2003-2007 (a preços correntes).....	23
Gráfico 2 – Total de Efetivos por Órgão de Segurança Pública em números absolutos por ano em Minas Gerais, 2003-2007.....	91
Gráfico 3 - Investimentos Logísticos Totais (PMMG, PCMG e SEDS) em valores anuais (a preços correntes) em Minas Gerais, 2002-2010.....	91
Gráfico 4 - Total de Investimentos Logísticos na PMMG em valores anuais (a preços correntes) em Minas Gerais, 2002-2010.....	92
Gráfico 5 - Total de Investimentos Logísticos na PCMG em valores anuais (a preços correntes) em Minas Gerais, 2002-2010.....	93
Gráfico 6 - Total de Investimentos Logísticos na SEDS em valores anuais (a preços correntes) em Minas Gerais, 2002-2010.....	93
Gráfico 7 – Evolução dos Investimentos Logísticos Totais (PMMG, PCMG e SEDS) em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010.....	95
Gráfico 8 - Investimentos em Armamento e Equipamento de Uso Policial (item 03) da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010.....	96

Gráfico 9 - Investimentos em Equipamentos de Comunicação e Telefonia (item 06) da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010.....	96
Gráfico 10 - Investimentos em Equipamentos de Informática (item 07) da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010.....	97
Gráfico 11 - Investimentos em Veículos (item 17), da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010.....	98
Gráfico 12 – Evolução dos Investimentos Logísticos por itens de despesa, da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010.....	98

### LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução dos Gastos Anuais em Investimentos Logísticos por Órgão de Defesa Social em valores absolutos (a preços correntes) e por porcentagem de participação anual, em Minas Gerais, 2002-2010.....	94
Tabela 2 – Histórico das Ações do Projeto Áreas Integradas constantes nos PPAG's 2004-2007 e 2008-2011(a preços correntes), em Minas Gerais, 2004-2010.....	100

### LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Correspondência das Áreas Integradas de Segurança Pública em Minas Gerais.....	79
---	----

### LISTA DE SIGLAS

<b>ACISP</b> – Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública
<b>AISP</b> – Área Integrada de Segurança Pública
<b>APAC</b> – Associação de Proteção e Assistência ao Condenado
<b>BPM</b> – Batalhão de Polícia Militar
<b>CEPOLC</b> – Central de Operações do Corpo de Bombeiros
<b>CIAD</b> – Centro Integrado de Atendimento e Despacho
<b>CINDS</b> – Centro Integrado de Informações de Defesa Social
<b>CIODS</b> – Colegiado de Integração dos Órgãos de Defesa Social
<b>CICOP</b> – Centro Integrado de Comunicações Policiais
<b>COBOM</b> – Central de Operações do Corpo de Bombeiros Militar

**Cia PM** – Companhia de Polícia Militar

**Cia Ind PM** – Companhia Independente de Polícia Militar

**CONSEP** – Conselhos Comunitários de Segurança Pública

**CR/88** – Constituição Federal de 1988

**CBMMG** – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

**DP** – Delegacia de Polícia Civil

**DRPC** – Delegacia Regional de Polícia Civil

**GERAES** – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

**IGESP** – Integração da Gestão em Segurança Pública

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LEP** – Lei de Execução Penal

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**MJ** – Ministério da Justiça

**MP** – Ministério Público

**ONG** – Organização Não-Governamental

**Pel PM** – Pelotão de Polícia Militar

**PMDI** – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

**PPAG** – Plano Plurianual de Ação Governamental

**PCMG** – Polícia Civil de Minas Gerais

**PMMG** – Polícia Militar de Minas Gerais

**REDS** – Registro de Eventos de Defesa Social

**RISP** – Região Integrada de Segurança Pública

**RPM** – Região de Polícia Militar

**SASD** – Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social

**SEDS** – Secretaria de Estado de Defesa Social

**SEPLAG** – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

**SEJDH** – Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos

**SENASP** – Secretaria Nacional de Segurança Pública

**SIAFI** – Sistema Integrado de Administração Financeira

**SIDS** – Sistema Integrado de Defesa Social

**SSP** – Secretaria de Segurança Pública

**SISD** – Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social

**SPEC** – Superintendência de Prevenção à Criminalidade

**SUAPI** – Subsecretaria de Administração Prisional

**SUASE** – Superintendência de Atendimento de Medidas Sócio-Educativas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1 Histórico da Segurança Pública</b> .....	<b>15</b>
<b>2.2 Segurança Pública Nacional</b> .....	<b>18</b>
<b>2.3 A Atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública</b> .....	<b>22</b>
<b>2.4 Sistema de Justiça Criminal</b> .....	<b>24</b>
<b>2.5 Sistema Frouxamente Articulado</b> .....	<b>29</b>
<b>3 TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES</b> .....	<b>32</b>
<b>3.1 Conceito e Evolução das Teorias Organizacionais</b> .....	<b>32</b>
<b>3.2 O Modelo Burocrático Weberiano</b> .....	<b>36</b>
<b>3.3 O Neoinstitucionalismo</b> .....	<b>40</b>
<b>3.4 A Gaiola de Ferro no Contexto Neoinstitucionalista</b> .....	<b>45</b>
<b>3.5 Arcabouço Conceitual aplicado à Política de Integração</b> .....	<b>49</b>
<b>4 POLÍCIAS ESTADUAIS</b> .....	<b>52</b>
<b>4.1 Histórico</b> .....	<b>52</b>
<b>4.2 Poder de Polícia</b> .....	<b>54</b>
<b>4.3 Polícia Militar de Minas Gerais</b> .....	<b>56</b>
<b>4.4 Polícia Civil de Minas Gerais</b> .....	<b>60</b>
<b>4.5 Análise das Estruturas das Organizações Policiais</b> .....	<b>64</b>
<b>5 SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS</b> .....	<b>70</b>
<b>5.1 A Reforma Administrativa Brasileira e o Choque de Gestão</b> .....	<b>70</b>
<b>5.2 Política de Integração dos Órgãos de Defesa Social</b> .....	<b>72</b>
<b>5.3 Alinhamento Estratégico e Institucionalização da Política de Integração</b> .....	<b>82</b>
<b>6 INVESTIMENTOS LOGÍSTICOS</b> .....	<b>86</b>
<b>6.1 Conceitos Básicos de Logística</b> .....	<b>86</b>
<b>6.2 Evolução dos Investimentos Logísticos em Segurança Pública</b> .....	<b>88</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>103</b>
<b>8 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>106</b>
<b>9 ANEXO</b> .....	<b>113</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Pesquisas direcionadas à análise da segurança pública brasileira revelam que a partir da década de 1990 houve um crescimento contínuo nos índices de criminalidade, principalmente quanto a crimes violentos, tendo uma ascendência na década de 1990 e início dos anos 2000. Esse crescimento da criminalidade é associado à permanência de um Sistema de Justiça Criminal de baixa efetividade, desarticulado e incapaz de suprir as demandas de garantia da ordem pública (SAPORI, 2007).

A partir de 2003, o Governo de Minas Gerais implantou a política de integração dos Órgãos de Defesa Social, conforme diretrizes nacionais, com o intuito de promover uma melhor articulação intersetorial na redução da criminalidade. Observa-se, portanto, uma política pública destinada a integrar duas instituições policiais de considerável trajetória histórica, dotadas de estruturas organizacionais de competências distintas, de caráter burocrático, mas que apresentam atividades e dimensões isomórficas, integrantes de um mesmo campo organizacional altamente institucionalizado.

A execução dos investimentos logísticos engloba ações das duas corporações policiais e da SEDS, consistindo no fornecimento de equipamentos e materiais permanentes necessários para a atividade policial, tendo, por sua vez, uma evolução relevante na compreensão da política de Integração em relação com os arranjos organizacionais das polícias estaduais.

A par de tais considerações, intenta-se avaliar as alterações e adaptações dos arranjos organizacionais das corporações policiais de Minas Gerais e observar as repercussões na evolução dos investimentos logísticos em segurança pública destinados à manutenção e modernização dessas estruturas policiais. O escopo desse trabalho se destina a validar a seguinte hipótese: a implantação de uma política pública de integração das polícias estaduais produziu novos arranjos organizacionais nas estruturas das polícias estaduais, no que se refere à evolução dos investimentos logísticos destinados a estas corporações.

Portanto, esta monografia objetiva analisar os arranjos organizacionais das polícias estaduais de Minas Gerais, e as implicações decorrentes da implantação da política de integração da segurança pública, no que se refere à execução dos investimentos logísticos destas corporações. Os objetivos específicos dessa monografia compreendem a análise da política de Integração dos Órgãos de Defesa Social em nível nacional e em Minas Gerais, a compreensão das estruturas organizacionais das polícias estaduais de Minas Gerais e sua

participação na articulação do fluxo do Sistema de Justiça Criminal e, por fim, a compreensão da evolução recente dos investimentos em logística de equipamentos e materiais permanentes das polícias estaduais. Quanto a este último aspecto, interessa examinar se houve realmente uma alteração destes investimentos, na implantação do modelo de Integração da Segurança Pública no Estado de Minas Gerais.

Quanto à sua metodologia, a presente monografia estuda as organizações das Polícias Militar e Civil de Minas Gerais sob a ótica do institucionalismo sociológico, em especial do neoinstitucionalismo, evidenciando os processos de isomorfismo mimético entre as duas organizações policiais e o coercitivo, comparando estas com as políticas públicas nacional e, com maior ênfase, a estadual de Integração dos Órgãos de Defesa Social de Minas Gerais. A análise das organizações policiais partiu da compreensão do modelo burocrático weberiano e suas conseqüentes implicações em um contexto altamente institucionalizado.

A análise dos arranjos institucionais das polícias estaduais de Minas Gerais consistiu na revisão da literatura sobre segurança pública, organizações policiais e gestão pública, promovendo a descrição das evoluções históricas das corporações policiais e sua atual configuração, explicado por meio do referencial teórico neoinstitucionalista. Tais arranjos foram pesquisados buscando suas origens e evolução ao longo dos anos, com especial atenção a partir de 2002 até 2010. Assim, os diferentes arranjos institucionais que as organizações policiais apresentaram em sua evolução histórica foram analisados, com maior ênfase a partir 2002, por meio do estudo pormenorizado dos trabalhos de Lopes (2002)<sup>1</sup>, sobre o caráter institucional das polícias em um contexto anterior à implantação da política de Integração, de Andrade (2006), sobre o Processo de Alinhamento Estratégico da Integração (MINAS GERAIS, 2008) e pelo trabalho realizado pelo CRISP-UFMG, coordenado por Saporì (2009), em conjunto com a Superintendência de Avaliação de Qualidade do Sistema de Defesa Social (SASD) da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), que objetivou avaliar a percepção da política de Integração em Minas Gerais. Estes estudos foram considerados elementos prioritários na análise das organizações policiais entre si e na comparação com a política de Integração e suas implicações institucionais.

O estudo dos investimentos logísticos em segurança pública foi realizado, por meio de uma análise qualitativa, sobre os valores orçamentários mensais das despesas de capital empenhadas de janeiro de 2002 a setembro de 2010, a preços correntes, de equipamentos

---

<sup>1</sup> Os dados utilizados da dissertação de Lopes (2002) são oriundos da pesquisa da Fundação João Pinheiro sob o título "A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta", que consistiu em uma análise de questionários aplicados a policiais civis e militares no ano de 2002.

e materiais permanentes, referentes aos órgãos policiais e à SEDS, que se configura como organismo colaborativo do planejamento e execução, tendo esta última instituição sido implementada conjuntamente com a política de Integração. As despesas de equipamentos e de materiais permanentes englobam armamentos, equipamentos de proteção individual, equipamentos de comunicação, telefonia, som e vídeo, informática e segurança eletrônica, além de mobiliário, material de uso administrativo e veículos em geral.

A análise dos dados e da literatura de segurança pública apresenta uma abordagem qualitativa, buscando evidenciar as alterações nos arranjos institucionais por meio da fundamentação teórica do neoinstitucionalismo, sendo a monografia seccionada em sete partes.

O primeiro capítulo refere-se à introdução da monografia, apresentando o contexto da segurança pública que foi objeto de estudo, os objetivos do presente estudo e a correspondente metodologia utilizada.

No segundo capítulo foi realizado um estudo do conceito de segurança pública e construído a evolução histórica desse conceito, sendo concebido como um bem público e suas conseqüentes implicações. Foi analisado a conjuntura da segurança pública no Brasil, com atenção especial às políticas públicas dos últimos anos, principalmente sobre a atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP e sua influência na determinação na política estadual de Minas Gerais. Consta a descrição do Sistema de Justiça Criminal, composto pelo conjunto de órgãos e funções policiais, judiciárias e da administração prisional, que caracteriza o fluxo de operações e informações atinentes à segurança pública brasileira. Foram expostos e discutidos os argumentos sobre o fluxo do Sistema de Justiça Criminal caracterizado como frouxamente articulado e suas implicações nas estruturas organizacionais dos órgãos de segurança pública.

O terceiro capítulo inicia-se com uma revisão das principais teorias das organizações, sob o viés do estudo sociológico da Teoria da Administração, descrevendo a evolução das teorias, englobando as Escolas Estruturalista e Contingencial, além de enfatizar o Modelo Burocrático Weberiano. Atenção especial foi dada à teoria neoinstitucionalista, ao entendimento teórico da Gaiola de Ferro e sua interpretação neoinstitucionalista, e às teorias isomórficas aplicadas nas organizações policiais e na política de Integração dos Órgãos de Defesa Social em Minas Gerais.

No quarto capítulo a pesquisa se ateve ao estudo das polícias estaduais de Minas Gerais: Polícia Militar e Civil, analisando sua evolução histórica, arranjos organizacionais adotados, dimensões das estruturas burocráticas e a existência de características isomórficas e institucionais conforme o paradigma neoinstitucionalista.

O quinto capítulo objetivou descrever a política pública de Integração dos Órgãos de Defesa Social em Minas Gerais, seus aspectos institucionais, as dimensões de atuação – informacional, territorial e operacional – e suas implicações sobre as organizações policiais de Minas Gerais.

O sexto capítulo abordou a análise dos investimentos logísticos em segurança pública das organizações policiais, avaliando a trajetória das despesas orçamentárias, a preços correntes, desde janeiro de 2002 até setembro de 2010<sup>2</sup>. Os dados foram utilizados a fim de sustentar as inferências sobre as estruturas das polícias estaduais e compreender a incidência da política de Integração a partir de 2003.

Por fim, o sétimo capítulo sintetiza todas as observações e inferências realizadas sobre cada aspecto abordado detalhadamente nos capítulos anteriores, concluindo sobre a hipótese apresentada da existência de alteração dos arranjos institucionais das polícias estaduais de Minas Gerais.

---

<sup>2</sup>Dados retirados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

## 2 SEGURANÇA PÚBLICA

### 2.1 Histórico da Segurança Pública

Ao buscar-se na história a origem da segurança pública, observou-se um caráter inicialmente privado, não sendo de responsabilidade do Estado. Passou-se ao âmbito público a partir do momento em que a ordem e a segurança foram compreendidas como bens públicos. Essa alteração para a compreensão de bem público deveu-se a uma intensificação da socialização dos indivíduos a formarem uma consciência coletiva. (SAPORI, 2007, p. 18-20).

Da mesma forma, a consciência coletiva de segurança pública provocou uma divisão quanto ao seu âmbito externo a cargo das Forças Armadas na defesa das fronteiras nacionais e da manutenção da paz e da guerra a outros países; e a noção interna, na vigilância e controle da sociedade civil a cargo das forças policiais.

A participação do Estado como promotor do bem público da segurança pública ocorreu pela adoção de um aparato burocrático público (SAPORI, 2007, p. 20) e pela formação de um Sistema Judiciário e Prisional, no qual o Estado assumia o monopólio da violência.

Durante o feudalismo, em que predominou a descentralização do poder, cada Senhor de terras respondia pela segurança de seu território, compondo exércitos próprios ou contratando mercenários. Dada a grande insegurança, principalmente nas estradas, grupos voluntários de vigilância surgiram para reprimir o banditismo local. Semelhante fenômeno de organização interna e comunitária de vigilância ocorreu na França e na Espanha.

Na Inglaterra, por exemplo, entre os séculos X e XIII, cada comunidade aldeã se organizava em *tythings*, que eram grupamentos de homens livres incumbidos de zelar pela segurança de cada um dos membros e também de deter eventuais criminosos, submetendo-os à justiça real. (SAPORI, 2007, p. 24).

A consolidação do monopólio da violência ocorre na ascensão dos Estados Nacionais no final da Idade Média, por meio da centralização do poder estatal (de início a figura monárquica) e da constituição de exércitos regulares e profissionalizados, inserido em um território definido. Segundo o conceito de Guidens (2001, p. 145; *apud* SAPORI, 2007, p. 22) de Estado-Nação, ou Estados Nacionais, correspondem a:

[...] um conjunto de formas institucionais de governo, mantendo um monopólio administrativo sobre um território com limites demarcados, seu domínio sendo

sancionado por lei e por um controle direto dos meios internos e externos de violência.

O processo de emergência do Estado-Nação que assume o monopólio da violência, por meio da formação de um aparato judiciário e de sancionamento público, ocorre paulatinamente com o processo de autocontrole mental da agressividade humana, característica das sociedades modernas. A vingança privada e a encenação da aplicação da pena, como representação sócio-cultural da agressividade e da violência, cede à aplicação de penas dissociadas da imputação corporal, tendo por objetivo a privação da liberdade e a preservação da integridade física do condenado (FOUCAULT, 1987, p. 14-15).

Outro ponto a ressaltar é que o Sistema Judiciário desvinculou-se das atividades de vigilância e punição. Este se responsabiliza em promover um julgamento justo e equânime, cabendo ao Executivo se ater às atividades burocráticas de prevenção, vigilância e repressão do crime (ação policial) e de encarceramento e execução penal (ação prisional). Dessa forma, busca-se demonstrar ao meio coletivo não a representação da punição corporal em espetáculos de violência, mas a punição proferida em um sistema de julgamento neutro, com a possibilidade de argumentação por ambas as partes e o proferimento de uma decisão conforme os parâmetros de Justiça.

A forma moderna do corpo policial estruturou-se na Idade Moderna, entre os anos de 1660 a 1890, caracterizados por um aparato formal e hierarquizado, sob o comando de governos centralizados, dotados de profissionalidade e pelo exercício da função estatal de garantia da ordem interna. Muitos países europeus se inspiraram no modelo policial francês. Da mesma forma, a Inglaterra alterou o seu modelo de sistema *parish-constable* – de caráter descentralizado – no final do século XVIII, atribuindo uma maior conotação centralizada.

Em 1829 [na Inglaterra] [...]. É criada uma organização policial profissionalizada, trabalhando *full-time* e concebida em termos civis, [...] o sistema policial inglês não efetivou a plena centralização da sua gestão, persistindo, contudo, a diretriz da crescente regulação pelo governo federal. (SAPORI, 2007, p. 24).

[...]

Este [o modelo policial francês] tinha dois pilares: a *Maréchaussée*, nas áreas rurais, e a *Tenência de polícia*, em Paris. A primeira é intrinsecamente militarizada, constituindo-se num regimento de elite do Exército [...]. Ela é rebatizada de *Gendarmerie* em 1791, perdendo gradualmente suas vinculações com o Exército. Já a *Tenência* é criada em 1667, com a atribuição de zelar pela repressão da criminalidade [...]. Fator comum às duas formas de polícia na França é a direção do governo central. (SAPORI, 2007, p. 29).

A atuação constante do Estado na promoção da vigilância e repressão conferiu um fenômeno genérico na Europa durante o século XIX, caracterizado pelo declínio das autonomias locais em matéria policial e do conseqüente controle policial pelos poderes

centrais. Segundo Saporì (2007, p. 30), as polícias locais foram sistematicamente reguladas e incorporadas pelas polícias nacionais.

Na Inglaterra predominou a existência de corporações policiais civis, ao passo que as polícias de origem francesa eram compostas por forças militares, que mantinham vínculos formais com os exércitos nacionais, no qual estes se desobrigavam gradativamente da repressão civil e de demais manifestações de desordem social.

Dessa forma, a passagem da vigilância e da ordem ocorre do âmbito privado para o público quando se consolida a instituição do Estado-Nação burguês controlador do monopólio da força (coação<sup>3</sup>), corroborada pela adoção de códigos jurídicos no final do século XVIII e início do XIX, com a afirmação de direitos civis de igualdade formal e participação política.

A vingança pública, executada pelo Estado, é realizada sob o respaldo de um ordenamento jurídico definido por um conjunto de indivíduos em um determinado território. Os próprios indivíduos, seja diretamente ou por meio de representação política, reúnem-se e promulgam normas sociais – reconhecem regras de convivência coletiva e direitos individuais fundamentais –, que são garantidas pelo instrumento da sanção – o uso legítimo da violência para garantir o cumprimento das regras –, constituindo o arcabouço jurídico de um Estado-Nação. Tais normas acrescidas da capacidade de sanção são de natureza jurídica e não necessariamente do âmbito da Moral, pois esta última admite somente uma punição interna – o remorso, como exemplo. (REALE, 2006, p. 75).

Quando o uso da violência é legitimado por um conjunto de regulamentos jurídicos, há a coerção e não mais a coação, uma vez que a violência possui uma finalidade juridicamente válida e reconhecida. O Estado<sup>4</sup>, portanto, é o ente dotado de coerção na aplicação da sanção ao indivíduo que infringe o ordenamento jurídico vigente.

Ao se tratar da implantação de políticas de segurança pública, observa-se a divisão das políticas em duas abordagens: a política preventiva que consiste em evitar a ocorrência da

---

<sup>3</sup>Coação pode ser compreendida como violência praticada contra determinado indivíduo, sendo violência física ou psíquica (REALE, 2006, p. 69). Da mesma forma, “A coação, para viciar a declaração da vontade, há de ser tal que incuta ao paciente fundado temor de dano iminente e considerável à sua pessoa, à sua família, ou aos seus bens.” (art. 151, Código Civil Brasileiro, Lei nº. 10.406, 10 de Janeiro de 2002).

<sup>4</sup>“Estado é a organização da nação em uma unidade de poder, a fim de que a aplicação das sanções se verifique segundo uma proporção objetiva e transpessoal. Para tal fim o estado detém o monopólio da coação no que se refere à distribuição da justiça. É por isso que alguns constitucionalistas definem o Estado como a instituição detentora da coação incondicionada.” (REALE, 2006, p. 69).

prática criminosa ou da violência, fundada nos valores da defesa da justiça e dos Direitos Humanos; e a política repressiva, em que a punição é um importante instrumento de afirmação de valores morais e culturais, possuindo como pressuposto o criminoso que é um ator racional e responsável pelos seus atos.

A política norte-americana de segurança pública caracterizada pelo viés preventivo, com a introduções de medidas sociais nas décadas de 1940 a 1970, adotou práticas repressivas nas últimas décadas, culminando com a instauração do modelo de “Tolerância Zero” que se disseminou em países europeus, asiáticos e na América Latina. Conjuntamente, outras políticas tornaram-se exemplos, como as políticas preventivas de combate às causas sociais da criminalidade implantadas em Bogotá e Medellín, ambas na Colômbia, e no Uruguai na década de 1990.

Apesar das divergências doutrinárias e práticas de implantação de políticas repressivas ou preventivas, não há evidências empíricas ou doutrinárias de que uma das linhas de atuação seja mais eficiente que a outra no combate à violência. São abordagens diferentes sobre o mesmo problema da segurança pública.

## **2.2 Segurança Pública Brasileira**

No que se refere à evolução histórica do Brasil, não se observou a existência de políticas públicas que abordassem em específico a questão da segurança e da ordem pública, exceto a partir da década de 1990.

A introdução de medidas políticas sob o paradigma do Estado de Bem-Estar Social, nas décadas de 1940 a 1970, marcaram a participação do Estado na realização de bens públicos. Este modelo de Estado do Bem-Estar Social, introduzido durante a Era Vargas<sup>5</sup>, marcou-se pela viabilização de certos direitos sociais e previdenciários pelas Constituições Federais de 1932, 1937 e 1945, e em outros dispositivos, como a Consolidação das Leis do Trabalho de 1943<sup>6</sup>. Da mesma forma, o Brasil institucionalizava a criação de uma administração burocrática por meio do DASP<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Período de governo de Getúlio Vargas de 1930 a 1945 e o seu segundo período em 1950-54.

<sup>6</sup>Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

<sup>7</sup>Departamento de Administração Pública criado durante a Era Vargas no qual introduzia os parâmetros do modelo burocrático weberiano na Administração Pública brasileira.

Observa-se a existência de medidas de reorganização da Administração Pública introduzidas durante o Período Militar (1964-1985), com a criação de entes da Administração Pública Indireta, a partir do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de Fevereiro de 1967<sup>8</sup>. Durante este período, foram definidas as funções de cada corporação policial estadual – Polícia Militar e Civil – ambas em 1969.

Posteriormente, com a reforma administrativa brasileira, implantada durante o período do Governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, direcionou-se por uma remodelação das políticas públicas ao buscar tecnologias gerenciais emergentes e o equilíbrio fiscal do Estado.

Com o crescimento urbano acelerado e a omissão governamental a determinados problemas sociais ao longo dos anos, bem como a abertura com o mercado externo e a introdução de inovações tecnológicas da globalização, alterou-se a realidade brasileira no final do século XX. Entretanto, apesar dos avanços da Constituição por uma sociedade brasileira democrática, “as duas décadas de democracia assistiram a uma considerável deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência” (SAPORI, 2007, p. 98).

As características do crime e da violência também se modificaram nestes anos: o crescimento urbano acelerado e difuso, com altas taxas de crescimento demográfico, contribuíram para o aumento da criminalidade urbana, corroborada pela existência de um Sistema de Justiça Criminal moroso, obsoleto e desarticulado<sup>9</sup>. Sobre a questão dos níveis de impunidade da sociedade brasileira se observa que “se não aumentaram no período democrático, pelo menos permaneceram em patamares bastante elevados, impunidade aqui entendida como baixo grau de certeza da punição e não propriamente baixa severidade da punição” (SAPORI, 2007, p. 103).

---

<sup>8</sup>Decreto-Lei nº. 200/1967: “art. 4º. A Administração Federal compreende:

I – a Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II – a Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) autarquias;
- b) empresas públicas;
- c) sociedades de economia mista;
- d) fundações públicas.

<sup>9</sup>Conforme o conceito de Saporì (2007), um sistema frouxamente articulado, seguindo a linha do pensamento neoinstitucional de Meyer e Rowan (1991).

A instauração do tráfico internacional de entorpecentes e do crime organizado nas últimas décadas são fatores que complementam as tentativas de justificação do crescimento da criminalidade no Brasil, de caráter eminentemente urbano e pautado por ações criminosas organizadas em um formato tipicamente empresarial. Por outro lado, “Polícia, justiça penal e sistema penitenciário não acompanharam o ritmo dos novos tempos. Mantiveram práticas tradicionais de controle social, baseadas na manutenção de um ‘cordão sanitário’ em torno das ‘classes perigosas” (ADORNO, 2009; p. 11).

Dessa forma, o cenário de criminalidade brasileira apresenta-se ligado a problemas de caráter social, de baixos níveis de renda e de condições sociais, com predomínio em grandes centros urbanos (em locais desorganizados e densamente povoados – as periferias), com a presença de organizações criminosas articuladas na viabilização do tráfico de drogas.

Não obstante a intensificação da criminalidade nas últimas décadas no Brasil, um fator corroborante consistiu na existência de governos “gerenciadores de crises”, que atuam na permanência de uma situação sub-ótima ou precária, com um mínimo de efetividade e não direcionado à realização de mudanças substanciais.

Não se pode afirmar que nas últimas décadas não se implementaram políticas de segurança pública na sociedade brasileira. [...] muito da atividade política está voltada para a manutenção do *status quo*, e não para a implementação de mudanças. A noção de políticas públicas deve englobar não apenas os processos decisórios e os conseqüentes cursos de ação, como também a ausência de decisões e, portanto, de intervenções governamentais. (SAPORI, 2007, p. 107).

Somente com os Governos Federais de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio da Silva (Lula) foram desenhadas políticas de segurança pública direcionadas à modernização das estruturas e operações das corporações policiais, com a inserção da temática dos direitos humanos, reforma da Justiça e da administração policial.

No primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) houve a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, que apresentava uma discussão sobre a defesa dos direitos humanos dos cidadãos de proteção à vida e a seus direitos constitucionalmente incorporados (SANTOS *apud* Cadernos Adenauer IX, nº. 4, 2009; p. 84-85).

No segundo mandato do Governo FHC, houve a criação das Secretarias Nacionais de Segurança Pública (SENASP) e de Direitos Humanos, no prosseguimento da defesa dos direitos dos cidadãos e proteção da sociedade, bem como o combate da violência urbana.

Também foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), destinado à modernização e treinamento dos corpos policiais mediante o repasse recursos federais aos entes federados. Além disso, houve a promulgação do Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000, com os seguintes objetivos:

“O objetivo é o de reprimir e prevenir a criminalidade, reduzir a impunidade e aumentar a tranquilidade e a segurança dos cidadãos brasileiros”. [...] No caso das organizações policiais, as prioridades eram: **“integração das Polícias: subordinação de polícia militar e civil a um Secretário do Estado; integração de operações pelas Polícias Cíveis e Militares; instalação dos CIOSP – Centro de Operações de Segurança Pública Integrada nos Estados; [...]”**. (SANTOS, 2009; p. 86, *grifo nosso*).

No primeiro Governo Lula, o Fundo Nacional de Segurança Pública foi mantido e o Plano Nacional de Segurança Pública alterou-se para a criação do Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP), que propunha medidas políticas de segurança pública integradas, compromisso social e ações integradas, com o objetivo de reprimir e prevenir o crime e aumentar a segurança dos cidadãos. O SUSP foi criado com a intenção de se assemelhar ao Sistema Único de Saúde (SUS), todavia, apresentou menor magnitude, pois não houve a determinação de percentuais específicos para o custeio dos gastos como ocorreu na área da saúde pública, nem a existência de mecanismos de repasse de recursos por meio de uma gestão descentralizada com responsabilidades definidas a cada ente federado – União, Estados e Municípios. (ANDRADE, 2006).

No segundo Governo Lula criou-se o Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI), destinado às ações de prevenção e repressão à violência, focado nas origens sócio-culturais do crime, por meio da atuação conjunta de policiais e comunidades. Os princípios deste programa, segundo as diretrizes estabelecidas pelo SUSP, compunham:

“(...) ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes sócio-culturais do crime. Articula programas de segurança pública com políticas sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade e de ordenamento social e segurança pública”. (SANTOS, 2009; p. 88).

A nível estadual, houve a criação de políticas espaçadas e pouco articuladas de alguns entes federados, marcadas por um “movimento pendular entre as intervenções meramente repressivas, em boa medida arbitrárias, e as intervenções meramente sociais, com atenção especial ao sistema educacional” (SAPORI, 2007, p. 108). O período pós-1988 marcou-se por uma limitação das Forças Armadas, na atuação estrita conforme as competências constitucionais e por medidas governamentais improvisadas e oscilantes, de acordo com as alterações dos cenários políticos estaduais.

Somente nos últimos anos da década de 1990 e início de 2000, foram elaboradas políticas institucionalmente mais abrangentes em estados como Pará, Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Dentre as medidas adotadas, observa-se medidas de relacionamento das corporações com a sociedade civil, com maior destaque para as Polícias Militares, como a formação de parcerias com universidades, organizações não-governamentais e institutos de pesquisa a fim de remodelar os sistemas de ensino nas academias – introdução de disciplinas sobre direitos humanos e de ciências sociais afins – e a realização de pesquisas sobre o mapeamento territorial da violência nos estados. Outras ações referem-se à adoção de projetos de policiamento comunitário e de medidas de prevenção social da criminalidade. (SAPORI, 2007, p. 116).

Entretanto, as próprias estruturas das organizações policiais, judiciárias e administrativas são nitidamente rígidas e complexas, no qual seus respectivos membros atuam como “*veto players*”, com a possibilidade de imporem resistência a quaisquer reformas estruturais que afetam os seus interesses corporativos, sejam policiais, delegados, magistrados e demais carreiras do funcionalismo público (SAPORI, 2007, p. 126).

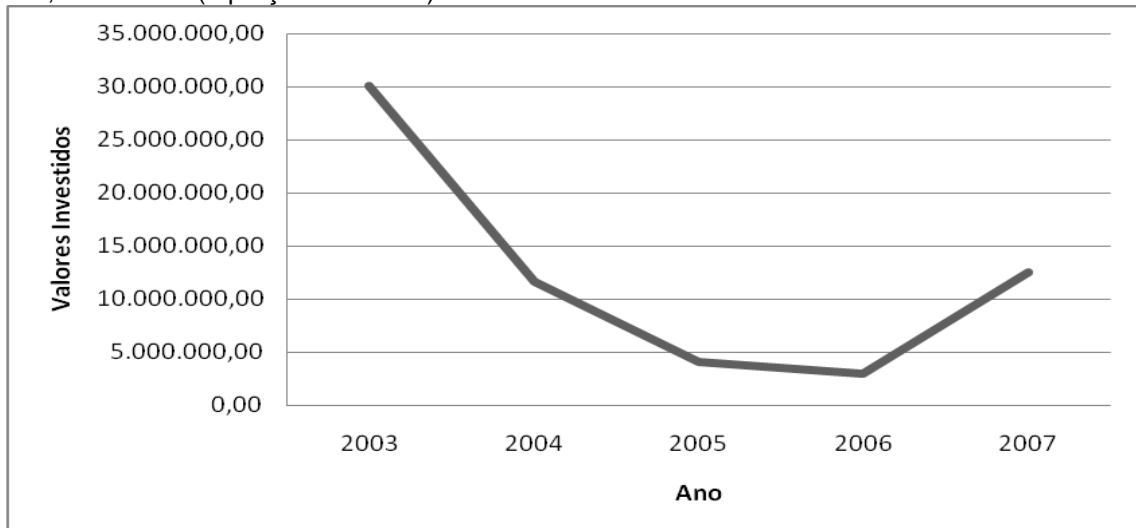
### **2.3 A Atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública**

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), desde 1998, passou a exigir a implantação de planos estaduais sistêmicos financiando os estados federados por meio do FNSP, conforme as suas diretrizes nacionais. Afastando-se a União de uma “postura de mera financiadora passiva de projetos isolados, adotando uma postura de orientação aos estados na elaboração de projetos e de exigência de determinadas estratégias, sem contudo, deixar de lado as diferenças regionais.” (ANDRADE, 2006, p. 79).

No ano de 2003, Minas Gerais apresentou ao SENASP o Plano Emergencial de Segurança Pública que apresentava uma linha de atuação operacional integrada. Esse documento se justifica pela existência do Manual para a Elaboração de Planos Estaduais Sistêmicos – de elaboração do próprio SENASP – e de demais documentos nacionais que compunham as diretrizes de atuação em segurança pública, no qual a adoção dos estados-membros e a sua posterior entrega de um projeto estadual conforme as orientações nacionais correspondia à garantia do repasse de recursos federais para financiar a política estadual de segurança pública (MINAS GERAIS, 2003).

Por meio de um recorte histórico dos investimentos em segurança pública dos repasses do FNSP, o gráfico 1 apresenta a evolução decrescente dos investimentos repassados aos estados por meio de convênios durante os anos de 2003 (ano de criação do FNSP).

Gráfico 1 – Evolução do Repasse de Investimentos em Segurança Pública pelo FNSP para Minas Gerais, 2003-2007 (a preços correntes).



Fonte: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 11.set.2010.

Desde o Plano Plurianual de Ações Governamentais (PPAG) do Governo de Minas Gerais de 2004-2007, a política estadual de integração englobou-se como um dos Projetos Estruturadores, com o crescimento de recursos estaduais na medida em que diminuíram os financiamentos federais em segurança pública.

Inicialmente houve um aporte substantivo de recursos do governo federal que foram paulatinamente substituídos e incrementados pelo orçamento estadual. O decréscimo de investimentos federais é decorrente da quase estabilidade do orçamento do Fundo Nacional de Segurança Pública e do crescente contingenciamento e redirecionamento dos recursos a partir de 2004 para a Polícia Federal (ANDRADE, 2006, p. 79).

Infere-se que, à medida que se reduziam os repasses federais aos estados, também as metas acordadas perdiam a força de obrigatoriedade inicialmente definida e os estados assumiam integralmente as despesas segurança pública, tornando-se menos condicionados na execução da política de segurança pública, divergindo das originais diretrizes apregoadas pelo SENASP. Um ponto a salientar é que no momento em que o FNSP apresentou maiores níveis de financiamento aos Estados-membros consistiu no período de definição e de institucionalização de políticas de integração<sup>10</sup>.

<sup>10</sup>O Plano Emergencial de Segurança Pública foi apresentado em 2003 ao SENASP, ano este em que se iniciaram as ações de integração no Governo de Minas Gerais.

Nos anos posteriores, apesar dos Estados-membros assumirem grande parte das despesas de segurança pública, estes ficaram condicionados às primeiras diretrizes nacionais. Essa realidade revela, fundamentado pela teoria neoinstitucionalista, a inserção de um isomorfismo coercitivo de uma política nacional em um momento anterior à política estadual de governo desde 2003.

O isomorfismo coercitivo se caracteriza pela instituição de regras e procedimentos sobre demais organizações, essenciais para a definição de novos ritos e cerimônias na garantia de legitimidade. Esse isomorfismo se caracteriza quando uma organização submete outras à condição de dependência de recursos. A relação de legitimidade e aporte de recursos se justifica no contexto de organizações altamente complexas e burocratizadas, uma vez que se estruturam conforme procedimentos institucionalizados no ambiente e, a partir do momento em que adotam tais regras e padrões do ambiente, tornam-se legitimadas e recebem recursos, perdurando no tempo. Não há, necessariamente, uma relação entre a eficiência e o aporte de recursos. É importante salientar que as organizações não são passivas às mudanças organizacionais advindas do ambiente, mas também são capazes de alterá-lo, como ocorreu em 2003. O Governo Federal condicionou os Governos Estaduais a adotarem as diretrizes de integração policial por meio de um instrumento de *enforcement* – o repasse de recursos federais.

#### **2.4 Sistema de Justiça Criminal**

A partir do momento em que o Estado assume a responsabilidade pela segurança e ordem pública, estrutura-se um sistema organizacional de prevenção e repressão do crime e de condutas desviantes, pela averiguação, julgamento e aplicação de sanções e execuções penais. O arranjo institucional da segurança pública é composto por uma complexa estrutura organizacional estabelecida por fluxos de articulação de responsabilidades, ações, competências e informações. Essa estrutura é conceituada como Sistema de Justiça Criminal e envolve diferentes atores organizacionais que se interagem de forma complexa, formando um conjunto composto por três subsistemas: o policial, o judicial e o prisional.

A provisão da ordem pública implica a realização de tarefas diversas pelo Estado e que vão desde o patrulhamento ostensivo das vias públicas até a custódia de indivíduos condenados pelo cometimento de atos criminosos. Essas atividades estão a cargo de organizações distintas, cujas posições estão articuladas pelo ordenamento legal dos códigos processuais. (SAPORI, 2007, p. 44).

Compõe o Sistema de Justiça Criminal, que fundamenta o bem coletivo da segurança pública brasileira, as corporações policiais (Polícias Militares Estaduais, Polícias Civis

Estaduais, Corpo de Bombeiros Militares Estaduais, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal), o Ministério Público (União, Federal, do Distrito Federal e dos Territórios e Estaduais), as Defensorias Públicas (da União, do Distrito Federal e Territórios, e Estaduais), e os órgãos jurisdicionais (Fóruns, Tribunais Estaduais, Federais, Militares, Eleitorais e do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Superiores Militar, Eleitoral e do Trabalho, e o Supremo Tribunal Federal), além das administrações prisionais (Cadeias Públicas, Presídios, Penitenciárias, Colônias Agrícolas ou Industriais, Casas de Albergado, Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, Centros de Observação, Centros de Remanejamento de Sentenciados Provisórios – CERESP's –, e as Associações de Proteção e Assistência ao Condenado – APAC's).

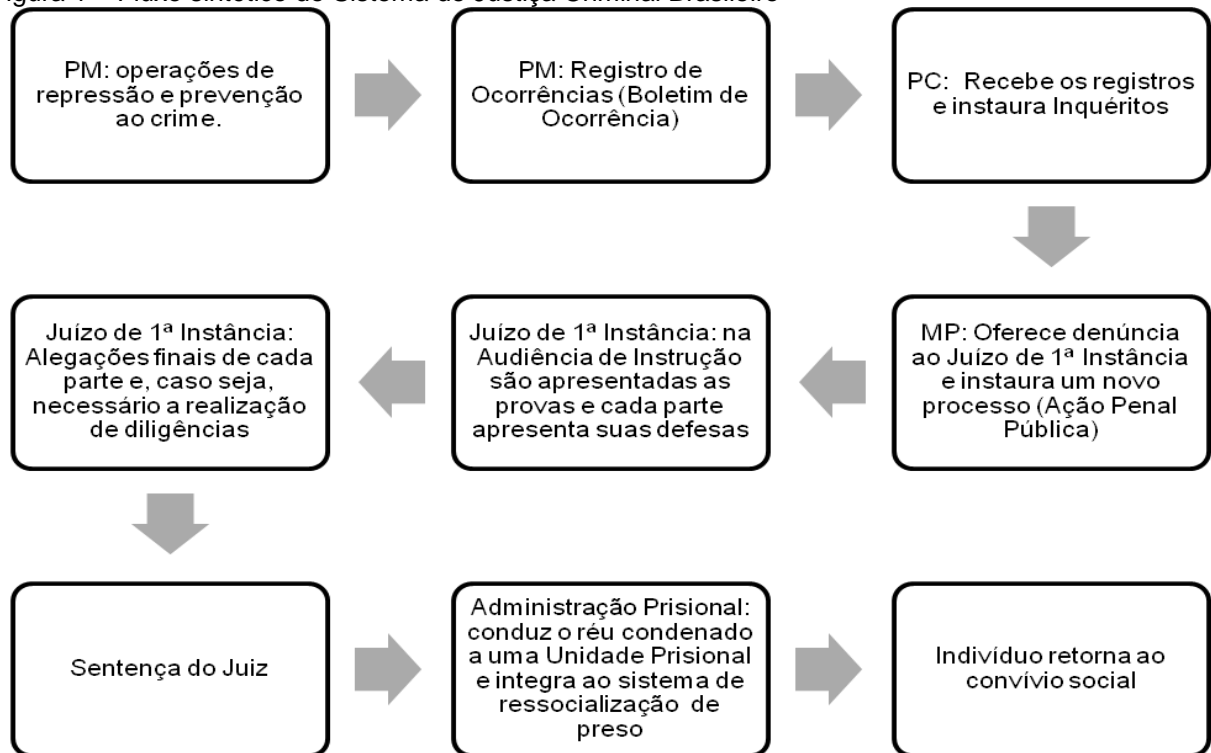
Esse sistema obedece a um fluxo que engloba todos os diferentes órgãos em suas respectivas competências e atribuições, com recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros de diferentes finalidades, bem como ações dos Poderes Executivo e Judiciário e, de forma semelhante, interesses e incentivos distintos e conflitantes. Portanto, esse Sistema conduz o Estado à realização de sua prerrogativa sancionadora contra os violadores da segurança e do ordenamento jurídico instituído.

O desenho da estrutura do Sistema de Justiça Criminal, inicia pelo subsistema policial, depois o judicial e por fim, o prisional. Primeiramente, a Polícia Militar (nos municípios e estados federados, ou a Polícia Federal em crimes contra a União) realiza as atribuições de prevenção e repressão das condutas tipificadas como crimes, bem como age na execução de prisões preventivas e o registro das ocorrências. Os registros são encaminhados à Polícia Civil que é responsável pelo inquérito e a produção de provas comprobatórias para a solução do crime. Concluído o inquérito, este é repassado para o Ministério Público ajuizar ação penal<sup>11</sup> e instaurar o processo penal. Cabe ao juiz intermediar o litígio judicial, buscando a verdade dos fatos, a garantia do contraditório entre as partes, além de promover demais diligências e pronunciar a sentença final, condenando, ou não, o réu à pena privativa de liberdade. Desta monta, caso seja condenado, este é encaminhado para uma determinada Unidade Prisional gerida pelo aparato do Poder Executivo Estadual, no qual cumprirá a pena e iniciará o processo de ressocialização. Realizada esta, o indivíduo retorna ao convívio em sociedade.

---

<sup>11</sup>É de competência privativa do Ministério Público o ajuizamento de ações penais caracterizadas como públicas incondicionadas, já quando se referir a ações penais públicas condicionadas, o Ministério Público ajuizará somente com a representação do ofendido ou por requisição do Ministério da Justiça. Por fim, a ação penal privada é de iniciativa do ofendido, atuando o Ministério Público somente em caso de comprovada lesão ao interesse público. (Código de Processo Penal, art. 100, *caput*, §1º e §2º).

Figura 1 – Fluxo sintético do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro



Fonte: Elaboração própria, baseado em SAPORI, 2007.

O Subsistema Policial corresponde às organizações dotadas de poder de polícia e de atribuições condizentes à manutenção da segurança e da ordem pública. Consiste em dever do Estado de manter a segurança e a incolumidade dos indivíduos e do patrimônio, sendo direito e responsabilidade de todos<sup>12</sup>.

No Brasil, o subsistema policial é dividido em nível municipal, estadual e federal. Cada município possui a prerrogativa de constituir guardas municipais na defesa do patrimônio público. Em cada ente estadual (incluindo o Distrito Federal) coexistem duas instituições policiais autônomas e independentes: a Polícia Militar (PM) e a Polícia Civil (PC). Cabe, em regra, à PM o patrulhamento ostensivo, a prevenção e repressão das condutas criminosas e a manutenção da ordem social. Ao passo que a PC é responsável pelo inquérito, investigação criminal e perícia. Além da existência do Corpo Bombeiros Militar (CBM) que executa as atividades de defesa civil e da Polícia Rodoviária Estadual, responsável pelo

<sup>12</sup>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”.

patrulhamento nas rodovias e estradas estaduais. A nível federal encontra-se a Polícia Federal com o encargo de investigação de crimes específicos de competência da União e as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal, responsáveis pelo patrulhamento e fiscalização das rodovias e ferrovias federais, respectivamente. Ressalta-se que as polícias estaduais, incluindo o CBM, constituem-se em organizações independentes sendo ambas subordinadas diretamente ao Governador do Estado (ou do Distrito Federal)<sup>13</sup>.

Já o subsistema judicial é composto de pelas partes do inquérito, da instrução das alegações de cada parte e do julgamento da sentença pelo juiz. Dentre as principais organizações públicas que compõem o Subsistema Judicial encontram-se o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Órgãos Jurisdicionais: juízes monocráticos, Colegiado de 2ª Instância e de Instância Extraordinária, dos Tribunais e dos Superiores Tribunais, respectivamente.

O Ministério Público é o órgão do Poder Executivo que possui autonomia administrativa e financeira, sendo definido pelos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e da independência funcional. (SILVA, 2006, pg. 598). Possui como principais funções a defesa do ordenamento jurídico, das instituições democráticas e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além de responsável pelo ajuizamento da ação penal pública, seja ela condicionada ou incondicionada. Portanto, o Ministério Público atua como parte nos julgamentos (autor de ações penais e civis públicas) e como órgão jurisdicional quando a lei requerer a presença deste como garantidor do interesse público e dos direitos fundamentais<sup>14</sup>. O Ministério Público é órgão uno que abrange o Ministério Público da União, composto pelo Ministério Público Federal, do Trabalho e Militar; e pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e Ministério Público dos Estados.

A Defensoria Pública possui a competência de representar os desprovidos financeiramente durante o julgamento. Conforme a Constituição da República de 1988, em seu artigo 134, este órgão é essencial à função jurisdicional do Estado, tendo como funções a orientação jurídica e a defesa em todos os graus, dos necessitados, conforme o direito fundamental assegurado constitucionalmente: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.” (CR/88. Art. 5º. LXXIV).

---

<sup>13</sup>CR/88. Art. “144. §6º. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

<sup>14</sup>As funções do Ministério Público constam no art. 129 e seguintes, CR/88.

Ressalta-se que a Defensoria é órgão do Poder Executivo e, assim como o Ministério Público, possui autonomia funcional e administrativa, e a iniciativa de proposta orçamentária dentro os limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Da mesma forma, a Defensoria Pública se divide em órgãos da União, do Distrito Federal e dos Territórios e de nível estadual.<sup>15</sup>

O Poder Judiciário é órgão jurisdicional, dividido em 1ª e 2ª Instâncias, além da Instância Superior, responsável pela instauração e desenvolvimento do processo, examinação das provas apresentadas pelas partes, e a realização de um julgamento neutro e imparcial, conforme os parâmetros e princípios jurisdicionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, e do juiz natural<sup>16</sup>. Além disso, o Poder Judiciário se divide em áreas de competência que repartem a atuação de cada órgão jurisdicional conforme previsão constitucional: juízo federal (tribunais federais), eleitoral, militar e do trabalho, e o juízo comum que recebe as demandas civis, penais e administrativas.

O Subsistema Judicial se caracteriza pelo duplo grau de jurisdição, ou seja, é direito da parte de requisitar uma nova análise da lide em juízo (apreciação do mérito) quando da decisão cause gravame ou prejuízo a uma das partes. Além disso, os órgãos jurisdicionais são divididos em instâncias: a 1ª Instância corresponde ao Juiz de 1ª Grau (decisão monocrática, ou seja de um único juiz) que desenvolve e julga os processos. E de 2ª Instância que corresponde aos Desembargadores (Juizes de 2ª Grau, ou de decisão colegiada), divididos em Turmas, que analisam as decisões recorridas dos juizes monocráticos e decidem por meio das sentenças nomeadas de Acórdãos. Da mesma forma, a Instância Superior analisa casos específicos de garantias fundamentais (*Habeas Corpus*, mandado de segurança, dentre outros), conflitos de competências dos órgãos jurisdicionais e conflitos de constitucionalidade das normas perante a Constituição Federal. Esta última Instância corresponde ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup>CR/88. Art. 134, §1º e §2º.

<sup>16</sup>Juiz natural é aquele competente e neutro destinado ao processamento e julgamento de determinada lide (conflito judicial), conforme previsto no CR/88. Art. 5º, LII. LIII: "Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente".

<sup>17</sup>CR/88. "Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

- I – o Supremo Tribunal Federal;
- I-A – O Conselho Nacional de Justiça;
- II – o Superior Tribunal de Justiça;
- III – os Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais;
- IV – os Tribunais e Juizes do Trabalho;
- V – os Tribunais e Juizes Eleitorais;
- VI – os Tribunais e Juizes Militares;
- VII – os Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

O Subsistema Prisional compõe a última espécie do Sistema de Justiça Criminal. Quando o indivíduo é julgado como infrator de conduta penal sendo, para os crimes de reclusão, encaminhado para a Administração Penitenciária a fim de realizar o cumprimento da pena. Este subsistema é de competência do Poder Executivo estadual e possui como fundamento a vigilância do condenado na execução da pena, a garantia dos seus direitos e a realização de procedimentos de ressocialização social, como o atendimento médico-psicológico, jurídico, a assistência social, e a possibilidade de trabalho e de ensino educacional, conforme previsto no ordenamento jurídico<sup>18</sup>.

A política de encarceramento é a medida mais utilizada e disseminada na repressão e condenação dos indivíduos infratores, apesar da existência de medidas alternativas de cumprimento da pena, como a substituição penal por medidas sociais, instauração de regimes semi-aberto e aberto no cumprimento penal, e iniciativas de construção de centros que favoreçam a ressocialização dos presos, como as Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC's) controladas e geridas pelos próprios condenados.

## **2.5 Fluxo de Justiça Criminal Frouxamente Articulado**

Autores como Saporì (2007) enfatizam que o Sistema de Justiça Criminal brasileiro é caracterizado por um desenho institucional frouxamente articulado, devido a uma divisão de tarefas desempenhadas por cada organização, a uma vinculação destas organizações autônomas com o sistema político vigente, a existência de estruturas internas eminentemente burocráticas e especializadas, de níveis de fragmentação – divisão em União, Estado e Município – e de falta de transparência do sistema com o ambiente externo.

Portanto, a estrutura e a divisão das funções nesse sistema revelam um alto grau de complexidade organizacional, em que há uma conseqüente dissociação entre a atividade realizada faticamente, com a estrutura (ou imagem, ou forma) com que se apresenta ao ambiente externo. Ressaltando o posicionamento neoinstitucionalista, as organizações que compõe o sistema de segurança pública, em especial, as polícias estaduais, buscam formas

---

§1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.

§2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional”.

<sup>18</sup>A definição prevista legalmente de como se deve proceder ao cumprimento da pena configura-se de acordo com os dispositivos da Lei Federal nº. 7.210, de 11 de Julho de 1984, bem como pela Lei Estadual nº. 11.404, de 25 de Janeiro de 1994, que prescrevem normas de execução penal.

ou práticas com o intuito de angariarem recursos e de sobreviverem ao longo do tempo. A sobrevivência e os recursos são obtidos mediante a adoção de práticas tidas como coerentes ou socialmente aceitas, o que Meyer e Rowan (1991) conceituam de “práticas racionais institucionalizadas”, ou melhor, “mitos institucionalizados”. A adoção ritualística (de fachada) de determinadas práticas garantem legitimidade e credibilidade no ambiente institucional.

Essa adoção de práticas e conceitos racionais e institucionalizados tende a assemelhar as organizações inseridas no mesmo ambiente, o que se conceitua como processo de isomorfismo. Esse processo se justifica pela necessidade de obter legitimidade das organizações no ambiente e, conseqüentemente, sobreviverem e receberem maior aporte de recursos indispensáveis à sua permanência ao longo do tempo. Dentre as práticas isomórficas, encontram-se o profissionalismo, a imitação de procedimentos ou a determinação de regulamentos ou ritos institucionalizados (DIMAGGIO e POWELL, 1991). Esta última caracteriza a inserção da Política de Integração da Segurança Pública, instituída em 2003, como programa de Governo do Estado de Minas Gerais com o objetivo de reestruturar o fluxo de Justiça Criminal, por meio de ações, operações, investimentos e informações integrados.

A frouxa articulação salientada por Saporì (2007) é conseqüência do deslocamento dos mitos institucionais inscritos na estrutura formal dissociado das demandas de atividades e procedimentos. A realidade dos procedimentos da organização não conferem com a estrutura formal apresentada no ambiente externo, no qual há a justificativa para a adoção de práticas nem sempre condizentes pela busca da eficiência. Esse deslocamento leva à frouxidão das ações de segurança pública com a estrutura formal das organizações que obedece a determinadas práticas e procedimentos institucionalizados – ritos e cerimônias – (DIMAGGIO e POWELL, 1991).

O Sistema de Justiça Criminal é permeado pelos princípios da cidadania, defesa dos direitos humanos, do Devido Processo Legal<sup>19</sup> e da máxima do Direito Penal de que não há crime, nem pena, sem que exista uma legislação prévia que os regulamente e que possa condenar o indivíduo pela prática criminosa<sup>20</sup>. Tais princípios compõem o rol de mitos

---

<sup>19</sup>Devido Processo Legal (*Due Process of Law*) consiste no universo das garantias dos interessados, ou melhor, na realização de um justo processo judicial assegurado as suas garantias e direitos. Conforme a Constituição Federal de 1988, art. 5º, LIV: “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”;

<sup>20</sup>*Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* – Não há crime, nem pena, sem a existência de lei prévia.

institucionalizados que as organizações desse Sistema devem observar e obedecer, a fim de garantir legitimidade institucional.

### 3 TEORIAS DAS ORGANIZAÇÕES

#### 3.1 Conceito e Evolução das Teorias Organizacionais

O conceito de organização é fundamental para a compreensão dos diferentes arranjos institucionais, uma vez que todas as organizações, inseridas sob a ótica das ciências sociais – em especial, das teorias organizacionais –, possuem um conjunto semelhante de caracteres que torna possível sua identificação no meio social.

Conforme Perrow (1992), as teorias organizacionais se estruturam a partir de uma visão sociológica, no qual ressaltam a estrutura, os objetivos e os ambientes organizacionais. Utilizam-se de perspectivas direcionadas e interessadas na organização em si, ou seja, nos padrões permanentes de comportamento, que lhe dão forma e estrutura.

Organização, portanto, é definida por Simon (1971, p. XIV) como um “complexo sistema de comunicações e inter-relações existentes num grupamento humano”. Barnard, por sua vez, a definia como um “sistema de atividades ou forças, de duas ou mais pessoas, conscientemente coordenadas”, no qual considerava como elementos essenciais a comunicação entre os indivíduos participantes, a motivação destes em contribuir para a organização e a definição de um propósito comum (CARAVANTES, PANNO e KLOECKNER, 2005, p. 42).

Weber estabelece o conceito de organização em sua compreensão formal, no qual o delinea como o conjunto dos “meios utilizados para dirigir as atividades de muitos indivíduos ocupantes de cargos diferentes, visando atingir um objetivo comum” (CARAVANTES, PANNO e KLOECKNER, 2005, p. 65).

Uma organização é um sistema de mobilização e coordenação de esforços de vários grupos, tipicamente especializados, para a consecução de objetivos comuns. Ainda que uma organização não possa existir sem os indivíduos que a compõem, tem características que não se identificam com as de seus membros [...]. (CAMPOS, 1976, p. 128).

Da mesma forma, o conceito de ambiente é essencial para entender as relações existentes entre as organizações e este, que determina as suas configurações e formas de atuação. Os ambientes constituem em áreas de relacionamento externo das organizações, em que estas podem assumir uma estrutura formal externa divergente do escopo de atuação. Nos esquemas de compreensão das organizações, construídos por Weber e Shumpeter, estes afirmavam sobre a relação entre organização e ambiente:

Ambos encaravam as grandes organizações como oriundas de condições sociais e culturais em transformação e, como elementos capazes de, por sua vez, mudar também estas mesmas condições, à medida que se expandiam. **As organizações influenciam o ambiente em que vivem, e são influenciadas por ele, uma vez que se tornam grandes, poderosas e indispensáveis.** Ambos os estudiosos visualizavam o futuro com um temor arrazoado e imparcial, à medida que viam fugir ao controle do homem sua própria invenção, que continuava a influenciar o homem e a sociedade, através de sua lógica inexorável. (PERROW, 1972, p. 125, *grifo nosso*).

Dentre os fatores que se inserem no entendimento do ambiente, existe a autenticidade da organização, no qual se refere à legitimidade e credibilidade em que se veste as organizações na sociedade e no mercado. Esta constatação corresponde ao fator essencial para a sobrevivência da organização<sup>21</sup>.

A sobrevivência que aparentemente é uma preocupação constante de quase todas as organizações, depende não só de assuntos materiais como eficiência e lucros, mas também da aceitação do produto e dos métodos de operação por um número significativo dos componentes do ambiente da organização. (PERROW, 1972, p. 129).

Um aspecto referente à interpretação das organizações consiste na importância dos objetivos organizacionais. Organizações são criadas e desenvolvem-se com o intuito de realizar alguma finalidade que reflete o comportamento da organização. Por sua vez, há a dificuldade de alteração dos objetivos organizacionais quando há alguma mudança dos fatores ambientais ao longo do tempo. O ambiente também é determinado pela interação entre as organizações, no qual o intuito é de reduzir a incerteza pela reciprocidade das organizações envolvidas. Dessa forma, as relações entre organização e ambiente se alteram durante os anos, fazendo-se necessário aplicar mudanças nos objetivos organizacionais. Contudo, modificar estruturas organizacionais consiste em medidas de difícil aplicação e de percepção pelos seus membros.

O histórico das teorias organizacionais, decorrente do desenvolvimento industrial e urbano no final do século XIX, após a Primeira e Segunda Revoluções Industriais, apresenta inicialmente a Teoria Clássica da Administração, no qual Taylor se pautou pelo estudo e divisão das tarefas (o que engloba a divisão entre concepção e execução) a fim de obter a melhor possibilidade de execução, pela seleção dos indivíduos mais aptos conforme as especificidades das tarefas, treinamentos dos indivíduos e pela utilização de incentivos monetários. (CARAVANTES, PANNO e KLOECKNER, 2005, p. 57-58).

---

<sup>21</sup>Esse é o posicionamento neoinstitucionalista de Meyer e Rowan (1991) e DiMaggio e Powell (1991) que será desenvolvido mais à frente.

Inserido no paradigma racional-formalista da teoria organizacional, o pensamento de Weber determinou as bases do modelo racional-burocrático. Sua teoria incidia sobre a organização formal. Uma burocracia se fundamenta, segundo o seu pensamento, pela existência de uma autoridade racional-legal vinculada a um cargo, sendo indiferente o indivíduo que o ocupa. Destacam-se as características de ênfase na forma (hierarquia e cargos previamente definidos), especialização das tarefas e competências, conjunto de regras e normas, responsabilidades definidas para os ocupantes dos cargos, e a necessidade do registro de todos os fatos e atos relevantes à organização. (CARAVANTES, PANNO e KLOECKNER, 2005, p. 65-66).

Nas décadas de 1920 e 1930, as teorias da Escola das Relações Humanas, tendo como principais expoentes Elton Mayo e Chester Barnard, destacavam as características individuais e a existência de organizações informais, em que os indivíduos eram motivados por outros elementos, como os sociais e culturais, e não unicamente por fins econômicos. O mérito dessa teoria foi de atenuar o caráter mecanicista das teorias Clássicas ao desviar a atenção, antes centrada em níveis hierárquicos e de autoridades formais, para a análise do indivíduo quanto aos seus fatores motivacionais e a existência de interações e relações de grupos informais.

Nas décadas de 1950 e 1960, disseminou-se modelos sistêmicos de compreensão da organização. Também conhecidos como teorias estruturalistas, ou estrutural-funcionalistas, em que visavam promover mudanças no interior das organizações voltados para uma preocupação externa relativa à incerteza ambiental. O foco destes estudos consistia em identificar um grau mínimo de estabilidade interna na organização frente às demandas ambientais e as ameaças que se encontram fora do controle organizacional, a fim de garantir a sobrevivência e o crescimento da organização a longo prazo (REED, 1996, p. 71).

Desenvolvendo essa linha teórica, a Teoria Contingencial afirmava a possibilidade de existência de diferentes estruturas organizacionais eficientes. Ou seja, como as organizações são influenciadas pelas variáveis e parâmetros de diferentes ambientes, tendem a responder de formas distintas conforme a situação fática que se configura para cada entidade. Dessa forma, “a organização precisa adequar sua estrutura a seus fatores contingenciais e assim ao ambiente” (DONALDSON, 1999, p. 105).

A Teoria Contingencial revela a importância da incerteza, que implica em conceitos de inovação e tamanho (DONALDSON, 1999, p. 107). Portanto, a tecnologia se apresenta

como elemento central desta teoria uma vez que corresponde a fator de constante acondicionamento das organizações ao inseri-lo em seus sistemas internos.

Donaldson (1999) expõe as diferentes relações entre organização e ambiente no que tange ao tamanho das estruturas organizacionais, uma vez que organizações de pequenas dimensões tendem a ser mais centralizadas e menos complexas, ao passo que grandes organizações são marcadas por necessidade de descentralizações e atividades de controle e coordenação. O próprio autor agrega à caracterização da Teoria Contingencial a necessidade dessas grandes entidades de se burocratarem, ao adotarem arranjos racionais e coordenados conforme ditames do ambiente externo.

Dessa forma, a Teoria Estrutural inova ao dispor que não existe uma única receita teórica capaz de explicar como as organizações devem se estruturar para serem eficientes. Pelo contrário, a eficiência é resultado da existência de uma organização que mais se adapte ou se acomode aos particularismos e características intrínsecas do meio em que se encontra. Tal posicionamento contrapõe-se com os fundamentos da Teoria Clássica e das Relações Humanas, na qual ambas afirmavam a existência de um único *modus operandi* em que as organizações deveriam adotar com o intuito de se tornarem mais eficientes, seja realçando elementos formais (divisão de tarefas, hierarquia e rotinização), seja por elementos informais (relevância de grupos internos informais). Contudo, tal teoria se destinava a explicar os fatores que influenciavam a organização, caracterizando-a como ente passivo às alterações externas e desconsiderava a possibilidade da própria organização de alterar o ambiente.

Dentre as linhas que evoluíram do funcionalismo-estruturalismo, a teoria do Neoinstitucionalismo propunha que as próprias organizações são entes capazes de alterar a configuração do ambiente organizacional. Ou seja, trata-se de uma relação recíproca de influências entre ambiente e organização.

Críticos afirmam que, enquanto a teoria da contingência sugere que a organização responde ao ambiente, por outro lado, a organização pode alterar o ambiente tornando-o mais favorável a seus objetivos (PERROW, 1986, PFEFFER e SALANCIK, 1978; *apud* DONALDSON, 1999, p. 121).

A teoria neoinstitucional, aborda o fenômeno do isomorfismo, no qual as organizações paulatinamente adotam semelhantes medidas e se utilizarem de mesmos recursos para se sobreviverem. A legitimidade é o objetivo central de toda organização a fim de se perpetuarem ao longo do tempo.

### 3.2 O Modelo Burocrático Weberiano

O fenômeno das organizações amplas e complexas tornou-se uma constante na sociedade moderna a partir do século XX, no qual estas controlam os meios de produção e coordenam os indivíduos nelas inseridos. Uma nova classe de funcionários – diretores, gerentes, técnicos e funcionários administrativos – ganha espaço no contexto trabalhista, caracterizada classe assalariada e executora de funções não manuais, seja na esfera pública ou na privada. Esse fenômeno, típico das organizações ocidentais, também se encontra na sociedade brasileira, em que revela a tendência de crescimento dessa classe:

Para o Brasil, [...] alguns dados podem sugerir aquela tendência: em 1920, 37.644 indivíduos ocupavam cargos e desempenhavam funções administrativas na indústria; em 1950, segundo dados da CEPAL, 7,7% da população ativa brasileira eram constituídos de gerentes, administradores, diretores e oficiais administrativos. [...] Basta observar que apenas o funcionalismo civil da União, em 1963 englobava 381.202 pessoas. Restaria considerar ainda as administrações estaduais, municipais e a burocracia militar. (CAMPOS, 1976, p. 8).

As organizações burocráticas se expandiram principalmente nas décadas de 1950 e 1960, no modelo econômico-político do *Welfare State* – Estado do Bem-Estar Social – e ao longo dos anos foram se modificando e expandindo, uma vez que a organização tende a adquirir maior complexidade e a adotar medidas burocráticas para manter o controle e a coordenação dos seus membros e recursos (processo de burocratização), apresentando estruturas formais próprias.

A burocracia é composta por um conjunto de fundamentos delineadores de suas práticas e procedimentos que consistem na autoridade racional-legal; a existência de cargos definidos e limitados por normas racionais e abstratas (gerais), atrelados a esferas de competências – o que envolve a definição das obrigações, responsabilidades e instrumentos claros de coerção –; o conjunto de cargos obedece ao princípio da hierarquia – existência de uma autoridade sobre determinado conjunto de subordinados –; há a aplicação de normas técnicas de conteúdo racional o que evidencia a necessidade de especialização para o exercício do cargo – conhecimento técnico ou o saber como substrato do exercício da autoridade racional-legal –; deve existir a completa separação da propriedade dos meios de produção e administração da organização da propriedade privada daquele que exerce a função do cargo, o que da mesma forma, a ausência de apreciação do cargo pelo seu ocupante; outro ponto é que os atos, decisões e normas devem ser registradas em documentos.

Uma vez que se constituiu uma autoridade racional-legal, os funcionários subordinados devem obedecer a critérios formais de sujeição restrita às obrigações formais, situarem-se em uma determinada hierarquia de cargos objetivamente definida, com uma clara descrição das competências de cada cargo; os indivíduos que assume os cargos são escolhidos por livre seleção (ou nomeação) baseado numa relação contratual e selecionados na base de qualificações técnicas (exame meritocrático), sendo remunerados com salários fixos em dinheiro. Assim, o cargo consiste na única ocupação do funcionário, no qual estabelece a sua carreira – sistema de promoções sujeito ao tempo ou mérito, ao julgamento dos seus superiores –, submetido a um determinado sistema de disciplina e controle do exercício de duas funções correspondentes a esse cargo (WEBER *apud* CAMPOS, 1976, p. 15-21).

Dentre as configurações do exercício da autoridade burocrática (racional-legal), a autoridade monocrática consiste no modelo mais puro da organização eminentemente burocratizada que atinge o maior grau de eficiência no exercício do poder administrativo de controlar os seus subalternos. Constitui-se como substrato da autoridade racional-legal na organização burocrática a existência do conhecimento técnico, definindo a hierarquia por procedimentos meritocráticos. (WEBER *apud* CAMPOS, 1976, p. 24-25).

Ressalta-se que a configuração de administrações burocráticas, eficientes em organizações complexas e especializadas, independe do modelo econômico vigente, estando presente, ao longo do século XX em organizações capitalistas e socialistas.

A burocracia fornece recursos e estrutura necessários à administração de massas<sup>22</sup> que gera previsibilidade e estabilidade na organização. As conseqüências da implantação do modelo burocrático são o nivelamento das bases e critérios de recrutamento – atinentes ao mérito –, tendência à profissionalização prolongada e a instauração de um espírito (ou cultura) de impessoalidade formal, alheio às paixões e sentimentos pessoais, atendo-se ao estrito cumprimento das normas. (WEBER *apud* CAMPOS, 1976, p. 28).

Weber e os autores posteriores conceberam o conceito de burocracia definido por um conjunto de dimensões que as organizações apresentam. Dessa forma, não existe a definição dualista e simplista da existência de organizações burocráticas ou não-burocráticas. Todas as organizações apresentam determinadas características (dimensões) que variam dentre os extremos ideais de organização totalmente burocrática e o de não-

---

<sup>22</sup>Termo este entendido como um grande conjunto de indivíduos coordenados na execução de tarefas da forma mais eficiente a fim da realização de um fim comum, no qual tais indivíduos encontram-se inseridos em uma mesma organização.

burocrática. Ressalta-se que os estudos das organizações se utilizam do modelo burocrático como fundamento inicial para a construção teórica, da mesma forma os estudos sobre as estruturas organizacionais – estruturalismo, teoria da contingência e neoinstitucionalismo. (HALL *apud* CAMPOS, 1976, p. 29).

As organizações apresentam determinadas dimensões do modelo burocrático que podem variar quantitativa – referente ao número de dimensões apresentadas – ou qualitativamente – conforme a intensidade de cada dimensão incorporada na organização. Gouldner assim se refere ao modelo ideal burocrático:

“Nem toda associação formal possuirá o conjunto das características incorporadas no tipo ideal de burocracia. O tipo ideal pode ser usado como uma medida que nos possibilita determinar em que aspecto particular uma organização é burocratizada. O tipo ideal de burocracia pode ser usado da mesma forma como o é uma régua de doze polegadas. Não se pode esperar, por exemplo, que todos os objetos medidos pela régua tenham exatamente doze polegadas – alguns terão mais e outros menos.” (GOULDNER, Alvin, *Studies in Leadership*. Nova York: Harper and Bros., 1950, pg. 53-54; *apud* CAMPOS, 1976, p. 32).

Dessa forma, as diferenças entre organizações que são, ou não, burocratizadas se justificariam pela análise de um conjunto de seis principais dimensões burocráticas:

- Divisão do trabalho baseado na especialização funcional;
- Uma definida hierarquia de autoridade;
- Um sistema de normas englobando os direitos e deveres dos ocupantes de cargos;
- Um sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo;
- Impessoalidade das relações interpessoais;
- Promoção e seleção segundo a competência técnica. (HALL *apud* CAMPOS, 1976, p. 33-35).

A partir de uma concepção estrutural-funcional (ou funcionalista) coloca-se a questão da sobrevivência da organização referente ao modelo burocrático, em que as organizações adotam uma estrutura burocrática, estável e racional a fim de cumprir seus objetivos de forma eficiente. Contudo, Weber concebeu seu modelo considerando somente variáveis manifestas como justificativa para que as organizações adotem a estrutura burocrática, desconsiderando a existência de aspectos latentes ou submetidos a outros interesses.

O desenvolvimento das organizações burocráticas observa-se em um contexto de ampla diferenciação de papéis e esferas institucionais na sociedade, gerando distintos grupos com objetivos específicos e divergentes. Essa diferenciação (ou especialização) da estrutura social promove a necessidade de interdependência entre grupos para garantir o suprimento de recursos e serviços. Portanto, as organizações atuam na coordenação de atividades de grande escala ao reunir indivíduos para a realização de objetivos comuns. A partir disso,

estruturas burocráticas são adotadas a fim de solucionar problemas de coordenação e controle de grupos distintos e de recursos variados. Tais características estruturais desenvolvem-se conforme o ambiente em que se encontram, no qual a estruturação de qualquer organização ocorre pela sua interação em relação ao meio em que se encontra, preservando sua autonomia (manutenção dos objetivos organizacionais); ou mesmo inserindo-se em processo de burocratização, em que os objetivos organizacionais são alterados conforme o próprio interesse da organização, ou de outras esferas de influência; bem como da desburocratização, em que há a subversão dos objetivos organizacionais no interesse de diferentes grupos influenciadores (CAMPOS, 1976, p. 84-85).

Portanto, a organização burocrática apresenta, como variáveis, os objetivos organizacionais, seu lugar no meio social e o tipo de dependência que liga a organização às forças externas (ambientais), sendo relevantes para a justificativa das alterações em sua estrutura interna.

Dentre da ótica weberiana, o processo de burocratização se justifica quando determinada organização abarca uma grande dimensão e complexibilidade nas suas responsabilidades. Um dos aspectos da burocratização é a elaboração do aparato administrativo na organização. As burocracias também se caracterizam por um alto grau de especialização e seus membros são técnicos especializados nas tarefas a eles atribuídas. Ademais, os cargos são organizados numa hierarquia, com limites definidos de autoridade cuja extensão está limitada de maneira precisa por normas impessoais. As operações são geralmente orientadas por um sistema consistente de normas e regulamentos. Espera-se que a impessoalidade prevaleça no desempenho dos deveres e nas relações oficiais. As políticas de promoção e de pessoal são também orientadas por critérios impessoais, tais como o de mérito ou de antiguidade, que asseguram carreiras estáveis aos funcionários, com algum progresso dentro da organização. Weber assegura que essa combinação de características tende a se desenvolver, pois é necessária para a eficiência administrativa. (CAMPOS, 1976, p. 145).

São três os critérios de burocratização: especialização, necessidade controlar as influências de fatores externos sobre os componentes da organização e a necessidade de se lidar com um ambiente mutável e instável. As organizações não-burocráticas, estas marcadas por relações mais horizontais e informais, a partir do momento em que se complexificam, inevitavelmente se tornam burocráticas, pois necessitam de criar medidas de controle das ações que se multiplicam e se diferenciam.

Dessa forma, as organizações não-burocráticas acabam se burocratizando na medida em que crescem no mercado ou em seu campo de atuação. Portanto, o processo de burocratização é entendido como um solucionador de problemas ao estabelecer rotinas, diminuir a insegurança, aumentar as possibilidades de previsão e centralizar funções e atribuições.

As organizações modernas se diferenciam das formas tradicionais de administração, pois incluem a divisão do trabalho, hierarquia de autoridades, regras e regulamentos escritos. São baseadas na autoridade racional-legal, portanto, o processo de burocratização consiste em um aspecto da tendência histórica em direção à racionalização no desenvolvimento das formas institucionais nas sociedades modernas. A substituição da arbitrariedade pessoal por uma autoridade baseada em regras, consiste no centro do desenvolvimento da burocracia (CAMPOS, 1976).

### 3.3 O Neoinstitucionalismo

A origem do Neoinstitucionalismo (ou novo institucionalismo) em estudos organizacionais data-se em 1977, ano em que John Meyer publicou os dois artigos *The Effects of Education as an Institution*<sup>23</sup> e *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*<sup>24</sup> – este último com Brian Rowan –, tornando os componentes centrais do pensamento neoinstitucional.

O Novo Institucionalismo situa-se no contexto do renascimento dos estudos sociais. As décadas anteriores eram marcadas pelo desenvolvimento do comportamentalismo, que analisava os comportamentos políticos e econômicos coletivos como conseqüências da escolha individual. Todavia, a negligência do contexto social e da durabilidade das instituições sociais trouxe um custo alto, especialmente no mundo em que as instituições políticas, econômicas e sociais tornaram-se enormes, consideravelmente mais complexas e independentes, sendo mais importantes do que o meio coletivo (MARCH e OLSEN, 1984, *apud* POWELL e DIMAGGIO, 1991, p. 2).

Portanto, o retorno dos estudos nas instituições justificam-se na provisão de respostas atuais para antigas questões sobre como as escolhas sociais são formadas e canalizadas para arranjos institucionais.

---

<sup>23</sup>Tradução: Os Efeitos da Educação como uma Instituição.

<sup>24</sup>Tradução: Organizações Institucionalizadas: Estruturas Formais como Mitos e Cerimônias.

O novo institucionalismo na teoria organizacional inclina sobre o foco do institucionalismo sociológico. Estruturas e processos organizacionais encontram-se no escopo industrial, nacional ou internacional. Da mesma forma, o novo institucionalismo na análise organizacional possui como ponto inicial a notável homogeneidade das práticas e arranjos encontrados no mercado de trabalho, nas instituições, Estados e nas corporações. As constantes e repetitivas características presentes na maioria das organizações é explicável não por uma simples referência individual, de atores maximizadores de interesses, mas por uma análise que localiza a persistência de práticas destas entidades que se reproduzem em estruturas auto-sustentáveis.

Uma linha divisória de muitos institucionalistas se refere ao questionamento de que as instituições refletem preferências individuais ou de grupos de atores, contudo, representam resultados coletivos que não derivam de uma simples reunião de interesses individuais. A maioria das orientações sociológicas de enfoque institucionalista rejeita a afirmação de que indivíduos escolhem livremente sobre instituições, costumes, normas sociais ou procedimentos legais.

Afirma-se que o novo institucionalismo (ou neoinstitucionalismo) decorre de raízes no “antigo institucionalismo” – *old institutionalism*, segundo Selznick (1949, 1957 *apud* POWELL e DIMAGGIO, 1991, p. 12). Contudo, há algumas divergências substanciais. Ambas as abordagens sociológicas dividem uma direção cética quanto ao modelo de ator-racional das organizações, além do qual enfatizam a relação entre organização-ambiente, em que ambas pretendem revelar aspectos da realidade que são inconsistentes na perspectiva da organização formal.

Dentre as diferenças, o antigo e o novo institucionalismo estão de acordo em que a institucionalização constrange a racionalidade organizacional, no qual identificam diferentes recursos de constrangimento. O antigo institucionalismo enfatiza que os interesses subjacentes nas organizações são resultados de trocas políticas e alianças, ao passo que o novo institucionalismo ressalta a relação entre estabilidade, legitimidade e o poder de conhecimentos comuns que são freqüentemente articulados de maneira explícita.

Uma importante diferença reside na conceituação do ambiente. Os autores do antigo institucionalismo descrevem que as organizações são influenciadas pela comunidade local, no qual predominavam as interações face a face. O novo institucionalismo focaliza o ambiente em setores organizacionais ou campos irregularmente delimitados pelas

indústrias, profissões ou sociedades nacionais. O ambiente, nesta última abordagem é mais sutil na suas influências, uma vez que penetra na organização.

Portanto, ao determinar um conceito de organização formal, este é compreendido como um sistema de coordenação e de controle das atividades inseridas em uma complexa rede de relações técnicas e de trocas de expectativas. Contudo, nas sociedades modernas, estruturas organizacionais formais se instauram em contextos altamente institucionalizados. (MEYER e ROWAN, 1991, pg. 41). Dessa forma, organizações em que se inserem em complexas redes de relações e atuam com constantes inovações técnicas são estruturadas conforme os padrões formais, todavia, tais organizações formais estão inseridas em contextos institucionais que determinam a sua estrutura, ações e relações com o ambiente.

Conforme Meyer e Rowan (1991), de forma semelhante à criação de produtos e serviços, determinadas políticas, programas e conceitos sociais são disseminados no meio social e industrial como práticas e procedimentos racionais e coletivamente aceitos. A partir disso, novas organizações surgem e são forçadas a incorporar tais práticas e procedimentos para garantir a sua sobrevivência. Inserem-se nessa perspectiva a determinação de políticas públicas por entes dotados de maior legitimidade que imprimem determinadas condutas a outras organizações situadas em um mesmo ambiente organizacional.

[...] organizações são dirigidas para incorporar as práticas e procedimentos definidos para prevalecer os conceitos racionalizados de trabalho organizacional e institucionalizados em sociedade. **Organizações são aquelas que aumentam a sua legitimidade e suas possibilidades de sobrevivência, independente da eficácia imediata de práticas e procedimentos adquiridos.** (MEYER e ROWAN, 1991, p. 41, *grifo nosso*)<sup>25</sup>.

Portanto, apesar das teorias organizacionais anteriores valorizarem a eficiência como escopo fundamental das organizações, o neoinstitucionalismo atribui como fatores principais dos padrões que as organizações adotam a sua legitimidade e a possibilidade de sobrevivência ao longo do tempo.

Segundo, Meyer e Rowan (1991), produtos, serviços, técnicas, políticas e programas institucionalizados funcionam como mitos poderosos, e várias organizações os adotam cerimoniosamente. Todavia, seguir regras institucionalizadas freqüentemente geram conflitos com os critérios de eficiência. Assim, para coordenar e controlar atividades

---

<sup>25</sup>Tradução: [...] organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society. Organizations that do so increase their legitimacy and their survival prospects, independent of the immediate efficacy of the acquired practices and procedures. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 41).

destinadas a promover eficiência organizacional desvia-se da conformidade da cerimônia organizacional e sacrifica o seu suporte de legitimidade. Dessa forma, para manter sua conformidade cerimonial, organizações institucionalizadas criam espaços entre a estrutura formal apresentada ao exterior e suas reais atividades percebidas somente em uma visão interna da organização. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 41).

O pensamento de Meyer e Rowan é sintetizado na afirmação de que as estruturas formais de várias organizações na sociedade pós-industrial dramaticamente refletem mitos do ambiente institucionalizado, ao contrário de realizar as demandas relativas às suas atividades organizacionais. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 41).

A existência de organizações formais e racionalizadas deriva do pensamento de Weber, no qual a emergência da burocracia originou-se como consequência do crescimento dos mercados econômicos e da centralização dos Estados. O crescimento das organizações, das suas relações complexas e a evolução da tecnologia, possui como um dos fatores relevantes a necessidade de implantar um sistema formal de autoridade centralizada e hierarquizada, com divisão das tarefas e responsabilidades.

É reconhecido que as organizações formais assumem elementos de controle e de coordenação das atividades, contudo, o problema que Meyer e Rowan (1991) expõem consiste em determinar quais destas organizações tiveram sucesso no paradigma do mundo moderno. O que se entende por atividades de controle e coordenação são rotinas, regras e procedimentos seguidos, em que as atividades são desenvolvidas mediante prescrições da estrutura formal. Entretanto, destacam-se os estudos de que as organizações formais freqüentemente afrouxam suas estruturas:

[...] elementos estruturais são afrouxados entre si e entre as atividades realizadas, regras são freqüentemente violadas, decisões não são implementadas em sua maioria, ou se implementadas geram consequências incertas, tecnologias possuem problemas de eficiência, e sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos ou rendem indeterminações que não produzem um mínimo de coordenação. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 43)<sup>26</sup>.

Observa-se que o ponto principal é de que as estruturas formais não seriam criadas unicamente como consequência de relações complexas nas organizações, mas possuem elementos que refletem posicionamentos difundidos na realidade social.

---

<sup>26</sup>Tradução: [...] structural elements are only loosely linked to each other and to activities, rules are often violated, decisions are often unimplemented, or if implemented have uncertain consequences, Technologies are of problematic efficiency, and evaluation and inspection systems are subverted or rendered so vague as to provide little coordination. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 43).

Vários elementos da estrutura formal são altamente institucionalizados e funcionam como mitos. Sendo que “como as regras racionais e institucionais surgem para dominar as tarefas, organizações formais originam-se e se expandem pela incorporação destas regras como elementos estruturais.” (MEYER e ROWAN, 1991, p. 45)<sup>27</sup>.

As regras institucionalizadas de caráter racional (mitos) definem novos domínios sobre as atividades, no qual emergem novas organizações formais, ou mesmo estas se expandem e se tornam isomórficas a partir destes novos mitos. Ou seja, “Quanto mais moderna a sociedade, mais extenso será a racionalização da estrutura institucional a ser dominada, bem como maior será o número de domínios institucionais racionalizados. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 46)<sup>28</sup>. Os mitos determinam a existência de organizações formais que inserem estes domínios institucionalizados como procedimentos socialmente aceitos.

A relação entre organizações e ambiente institucionalizado expõe a realidade de que as primeiras são estruturadas conforme o segundo e tendem a se tornar isomórficas ao se situarem em um mesmo ambiente. Tal posicionamento justifica-se pelo qual as estruturas organizacionais refletem realidades sociais construídas. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 47).

Outro ponto do pensamento de Meyer e Rowan (1991) consiste na assertiva de que a proliferação dos mitos na sociedade deriva do processo de institucionalização, originados de três diferentes aspectos: a elaboração de redes complexas de relações, que aumentam o número de mitos racionais, tornando-os generalizados; o estágio da organização coletiva do ambiente, no qual os mitos são difundidos na sociedade seja a partir de práticas organizacionais particulares, seja pela legitimação oficial do poder público; por fim, os esforços de liderança de organizações locais, em que organizações poderosas forçam o ambiente a se adaptar conforme sua estrutura. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 49).

O pensamento central sobre isomorfismo de Meyer e Rowan consiste em que o “[...] isomorfismo institucional promove o sucesso e a sobrevivência das organizações” (MEYER

---

<sup>27</sup>Tradução: As rationalized institutional rules arise in given domain of work activity, formal organizations form and expand by incorporating these rules as structural elements. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 45).

<sup>28</sup>Tradução: The more modernized the society, the more extended the rationalized institutional structure in given domains and the greater the number of domains containing rationalized institutions. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 46).

e ROWAN, 1991, p. 49)<sup>29</sup>. Portanto, as organizações se utilizam da legitimidade a fim de reforçar o suporte e a segurança para a sua sobrevivência. O isomorfismo em ambientes institucionais comporta conseqüências para a organização no sentido de que estas incorporam elementos no qual são legitimados externamente e assimilam cerimônias que definem seu conjunto de valores, uma vez que a dependência de instituições externas reduz turbulências e garante a estabilidade organizacional.

A legitimação envolve funcionários, interessados e o Estado. A organização que assimila cerimônias reflete no ambiente maior prestígio e contribui para posições de crédito mais favoráveis, com maior facilidade na obtenção de doações, empréstimos e investimentos (MEYER e ROWAN, 1991, p. 51-52).

Organizações que incorporam elementos sociais e racionalmente legitimados em suas estruturas formais maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e suas capacidades de sobrevivência. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 53)<sup>30</sup>.

No que se refere à “dissociação” – *decoupling*, segundo Meyer e Rowan (1991, p. 57) –, normalmente as organizações constroem em torno da eficiência um alinhamento entre estruturas e atividades, em que os resultados da organização são mensurados por pressupostos de eficiência. Contudo, as organizações institucionalizadas protegem suas estruturas formais das avaliações baseadas no desempenho técnico, ou seja, referentes à inspeção, avaliação e controle das atividades de produção.

Meyer e Rowan (1991) afirmam que as organizações que incorporam mitos institucionalizados são mais legítimas, portanto, bem sucedidas e com maiores possibilidades de sobrevivência organizacional. A síntese do pensamento consiste na idéia de que um ambiente institucionalizado dirige a organização à manutenção de uma imagem pública e de um *status* de expectativas atendidas.

### **3.4 A Gaiola de Ferro no Contexto Neoinstitucionalista**

Segundo o pensamento de Max Weber, constante na obra “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”<sup>31</sup>, o espírito racional na manifestação organizacional é tão eficiente quanto poderoso no sentido de controlar os indivíduos que, uma vez estabilizado, o momento da

<sup>29</sup>Tradução: [...] institutional isomorphism promotes the success and survival of organizations. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 49).

<sup>30</sup>Tradução: Organizations that incorporate societally legitimated rationalized elements in their formal structures maximize their legitimacy and increase their resources and survival capabilities. (MEYER e ROWAN, 1991, p. 53).

<sup>31</sup>Título original: The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism.

burocratização é irreversível. Essa irreversibilidade burocrática, conseqüência da racionalidade, provocava a existência de uma gaiola de ferro que aprisionava a humanidade. Continuando na linha de pensamento de Weber, o processo de burocratização era resultado dos fatores de competição entre empresas capitalistas no mercado, entre os Estados que incrementavam regras de controle dos cidadãos e de demandas da burguesia para a proteção equânime sobre a lei. Estas causas apresentavam uma realidade econômica e social no qual as organizações tornavam-se mais competitivas na sociedade moderna e, conseqüentemente, mais diferenciadas entre si.

Dessa forma, a gaiola de ferro da burocracia na visão weberiana é focada na eficiência como justificativa da adoção de um modelo burocrático – formalidade e racionalidade. A gaiola de ferro é conseqüência do advento da modernidade que delimita uma disciplina burocrática em várias esferas da vida. A disseminação da burocracia no século XX ocorre devido a uma superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização existente na sociedade.

A gaiola de ferro admite como libertária do indivíduo quando este realiza os propósitos e resultados da organização que reduz a incerteza da modernidade. Independente dos tipos ideais de liderança definidos por Weber, o corpo administrativo que executa ordens obedece unicamente a regulamentos que não se configuram como meros códigos convencionais ou legais, mas representam formas de dominação inseridas em um contexto de regras sociais. Ao submeter-se à determinada regra, há a submissão por uma autoridade.

Conforme o neoinstitucionalismo sociológico, em sentido amplo, afirma-se que as organizações tendem a se tornar mais homogêneas, no qual a burocracia permanece como a forma organizacional comum.

As mudanças estruturais aparecem menos dirigidas para a competição econômica ou para a necessidade de eficiência. Pelo contrário, tanto a burocratização quanto outras formas de mudanças organizacionais ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais semelhantes, sem que se necessariamente se tornem mais eficientes. Como causas dessa homogeneidade, DiMaggio e Powell (1991, p. 64-65) afirmam que campos organizacionais altamente estruturados fornecem um contexto em que esforços e incertezas individuais não determinam as influencias de estruturas homogêneas. Para Meyer e Rowan (1991), justificam-se estas estruturas por arranjos densamente institucionalizados. A teoria da homogeneização organizacional revela a existência de uma

evolução no campo organizacional de um estágio inicial de divergência para um posterior de semelhança.

Nós perguntamos, pelo contrário, porque existe exemplos de inícios homogêneos de formas e práticas organizacionais, e nós vemos a explicação pela homogeneidade, e não pela variação. Nos estágios iniciais do seu ciclo de vida [das organizações], campos organizacionais demonstram uma considerável diversidade com relação à forma. **Uma vez que o campo torna-se totalmente estabilizado, há um inexorável convergência em direção à homogeneização.** (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 64, *grifo nosso*)<sup>32</sup>.

Campo organizacional é compreendido como a totalidade dos atores relevantes para a formação de uma existência institucional, revelando a importância da conectividade e de estruturas equivalentes.

Por campo organizacional nós dizemos que se trata daquelas organizações que, de modo agregado, constituem uma área reconhecida de vida institucional: principais fornecedores, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias, e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares. (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 64).<sup>33</sup>

No que se refere ao processo de homogeneização, encontram-se diferentes conceitos de isomorfismo institucional, conforme as principais posições abaixo:

[...] isomorfismo pode ocorrer porque formas não-ótimas são selecionadas fora da população de organizações ou porque gestores organizacionais aprendem respostas apropriadas e ajustam seus comportamentos conforme [o ambiente]. HANNAN e FREEMAN, *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 65)<sup>34</sup>.

[...] forças pressionam comunidades em direção à acomodação conforme o mundo externo. (KANTER, 1972, *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 65)<sup>35</sup>.

Organizações competem não somente por recursos e consumidores, mas por poder político e legitimidade institucional, por conveniência social bem como econômica. (MEYER, 1983, e FENNELL, 1980, *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 65)<sup>36</sup>.

<sup>32</sup>Tradução: We ask, instead, why there is such startling homogeneity of organizational forms and practices, and we seek to explain homogeneity, not variation. In the initial stages of their life cycle, organizational fields display considerable diversity in approach and form. Once a field becomes well established, however, there is an inexorable push toward homogenization. (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 64).

<sup>33</sup>Tradução: By *organizational field* we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products. (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 64).

<sup>34</sup> Tradução: [...] isomorphism can result because nonoptimal forms are selected out of a populations of organizations or because organizational decision makers learn appropriate responses and adjust their behavior accordingly (HANNAN e FREEMAN, *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 65).

<sup>35</sup> Tradução: [...] forces pressing communities toward accommodation with the outside world. (KANTER, 1972, *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 65).

<sup>36</sup> Tradução: Organizations compete not just for resources and customers, but for political Power and institutional legitimacy, for social as well as economic fitness. (MEYER, 1983, e FENNELL, 1980, *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 65).

[...] isomorfismo é um processo de constrangimento que força aquela unidade de uma população se assemelhar a outras unidades aparentando o mesmo conjunto de condições ambientais. (HAWLEY, 1968, *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 66)<sup>37</sup>.

Baseado nas afirmações de Meyer e Fennell (1983, 1980, *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991), o conceito de isomorfismo institucional apresenta profundidade teórica maior do que o conceito de isomorfismo competitivo, pois o primeiro evidencia a necessidade das organizações de obterem legitimidade institucional, fator este essencial para a sua sobrevivência ao longo do tempo, ao passo que o segundo enfatiza a competição de mercado e a eficiência das organizações.

Existem três mecanismos presentes nas mudanças organizacionais conforme a perspectiva do isomorfismo institucional: primeiro, o coercitivo, que causa influência política e de legitimidade; segundo, o mimético, que resulta de padrões de respostas para as incertezas; e o terceiro, o normativo, associado com a profissionalização.

Ao isomorfismo coercitivo, observa-se que este é resultado de pressões formais e informais exercidas nas organizações por outras das quais dependem e por expectativas culturais da sociedade conforme suas funções organizacionais que realizam. Da mesma forma, organizações mudam como resposta a mandatos governamentais ou motivados pela promulgação de novas leis e normas. Essas pressões coercitivas podem ser entendidas como forças, persuasão ou convites para integrar determinadas coalizões.

Quanto ao isomorfismo mimético, este remete às incertezas, como forças poderosas que encorajam à imitação. Este mecanismo consiste na adoção de estruturas de outras organizações quando possuem baixos níveis de tecnologia e conhecimentos, bem como quando os resultados são ambíguos, ou mesmo quando o ambiente viabiliza a economia da ação humana de forma considerável. Salienta-se que tal processo apresenta um aspecto ritualístico, em que as organizações utilizam as inovações e práticas de outras a fim de realçar sua legitimidade, sendo uma tentativa de, no mínimo, melhorar a imagem de sua organização no meio externo.

Organizações tendem a um modelo de si mesmas depois que organizações similares em seu campo [organizacional] percebem como serem mais legitimadas ou bem-sucedidas. A ubiqüidade de certos tipos de arranjos estruturais podem parecer mais creditados para a universalidade de

---

<sup>37</sup> Tradução: [...] isomorphism is a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions. (HAWLEY, 1968, *apud* DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 66).

processos miméticos que qualquer outra evidência concreta daqueles modelos adotados de melhoria da eficiência (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 70)<sup>38</sup>.

O isomorfismo normativo origina-se da profissionalização, interpretada do esforço coletivo de membros a definir as condições e métodos de trabalho e o controle da produção. Dois aspectos da profissionalização são importantes fontes de isomorfismo: o conjunto da educação formal no desenvolvimento de especialistas universais; e a elaboração de redes profissionais que determinam novos modelos de rápida difusão. (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 71). Da mesma forma, a criação de associações de profissionais que promulgam regras sobre comportamento organizacional, determinam a forma de comportamento das organizações.

Cada processo isomórfico institucional pode ser esperado em contextos de negação da eficiência que aumenta internamente a eficiência organizacional. Para que a extensão da efetividade organizacional seja melhorada, a razão é que freqüentemente as organizações são recompensadas pela sua similitude perante outras organizações no mesmo campo [organizacional]. Esta similitude torna mais fácil para organizações transacionarem com outras, atrair um quadro de funcionários de alto padrão, para serem reconhecidas como legitimadas e de reputação, e para se ajustar em categorias administrativas que definem elegibilidade para concessões e contratos públicos e privados. (DIMAGGIO e POWELL, 1991, pg. 73)<sup>39</sup>.

Ressalta-se que, referente aos três mecanismos de isomorfismo institucional, não há qualquer raciocínio ou prova empírica que assegure a melhoria da eficiência organizacional, contudo, esses processos de institucionalização promovem a legitimidade, reputação, benefícios indiretos em contratos ou outras transações dentre as organizações, como possibilidades de créditos e investimentos.

### **3.5 Arcabouço Conceitual aplicado à Política de Integração**

As organizações policiais são caracterizadas por instâncias de autoridade objetivamente definidas e por regras impessoais que as inserem no modelo de organização weberiana de estrutura burocrática e de autoridade racional-legal.

---

<sup>38</sup>Tradução: Organizations tend to model themselves after similar organizations in their field that they perceive to be more legitimate or successful. The ubiquity of certain kinds of structural arrangements can more likely be credited to the universality of mimetic processes than to any concrete evidence that the adopted models enhance efficiency. (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 70).

<sup>39</sup>Tradução: Each of the institutional isomorphic processes can be expected to proceed in the absence of evidence that it increases internal organizational efficiency. To the extent that organizational effectiveness is enhanced, the reason is often that organizations are rewarded for their similarity to other organizations in their fields. This similarity can make it easier for organizations to transact with other organizations, to attract career-minded staff, to be acknowledged as legitimate and reputable, and to fit into administrative categories that define eligibility for public and private grants and contracts. (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 73).

A partir do momento em que as organizações policiais se configuram como entes burocráticos, estes não se encontram em ambientes livres de atuação independente de qualquer restrição. Pelo contrário, essas organizações se inserem em ambientes institucionalizados no qual, apesar de gozarem de autonomia administrativa interna, devem observar tais limites e condicionamentos do campo organizacional. Estas limitações consistem em instituições que fornecem um conjunto de estruturas de significação que conduzem a ação organizacional. Portanto, o desenvolvimento de políticas públicas envolve instituições e suas conseqüentes relações com as organizações. As organizações, no sentido de se adequarem às instituições, objetivam legitimidade no ambiente externo e, por conseguinte, a sobrevivência no tempo.

Salienta-se que ambientes altamente institucionalizados conduzem as organizações a agirem em prol da legitimidade, sem necessariamente desconsiderar a eficiência. E, da mesma forma, organizações são capazes de imprimir novos significados – padrões institucionalizados – no ambiente, alterando-o e influenciando outras organizações que sistematicamente agem na adequação de suas estruturas umas com as outras, tendendo a assimilar os mesmos procedimentos e padrões institucionalizados, gerando a homogeneização das organizações, e não uma heterogeneidade.

[...] organizações num mesmo ambiente institucional tendem a apresentar respostas isomórficas com vistas à sua sobrevivência e legitimidade. No caso das organizações policiais, existe uma tendência [...] de replicação de mecanismos bem sucedidos em uma organização na outra que é amplamente reforçada pelas estratégias adotadas pela política de integração. (ANDRADE, 2006, p. 36).

Dessa forma, a interação das organizações e instituições ocorre de forma dinâmica<sup>40</sup> na implantação de políticas públicas. No estudo da política pública de Integração e seus efeitos na alteração dos arranjos institucionais, a implementação dessa política em 2003 trouxe consigo um conjunto de instituições que alteraram em certa medida o ambiente externo e as estruturas organizacionais das polícias estaduais, condicionando-os a atuarem conforme os parâmetros institucionais de integração definidos em 2003.

Essa realidade caracteriza o efeito de *path dependence*, ou de dependência da trajetória, no qual “os legados institucionais de políticas previamente estabelecidas condicionam o

---

<sup>40</sup>O entendimento de dinâmica institucional corresponde à “interação entre instituições e os processos políticos ao longo do tempo e nas mais diversas sociedades. Nesse sentido, instituições não apenas filtram políticas, mas também são afetadas por elas” (SKOCPOL, 1986; *apud* ANDRADE, 2006, p. 30).

processo de reformulação de políticas, ou seja, limitam as alternativas de políticas propostas” (ANDRADE, 2006, p. 30).

De forma semelhante, os efeitos chamados de *feedback* ocorrem às organizações no momento da implementação de uma determinada política pública que limitam ou aprisionam os atores e investimentos à realização de certas trajetórias devidos aos incentivos a esta política vinculados. São conhecidos como efeitos *lock in* ou localizados, segundo Andrade (2006). Outro efeito de *feedback* é o de aprendizagem em que uma política adotada em um contexto histórico tende a ser reimplantada devido ao seu resultado obtido, o que gera restrições às inovações políticas posteriores (ANDRADE, 2006).

Um ponto que altera a implementação de determinada política pública é a influência do contexto em que se desenvolvem os processos políticos e as organizações. Novos padrões institucionalizados, atores ou ações podem alterar o desenho das políticas públicas e direcioná-las para um caminho não planejado ou inesperado. O contexto, salientado por Andrade (2006), consiste no ambiente externo que interage constantemente com as organizações, em específico, corresponderia ao campo organizacional da segurança pública, que envolve Estado (União, Estado-membro e Municípios), corporações policiais, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Corpo de Bombeiros Militares e organizações da sociedade civil que atuam nesta seara. A implementação de uma nova política pública é acompanhada por uma alteração do *status quo* institucional e das relações de incentivos e de interesses, quebrando uma realidade de estabilidade institucional.

Segundo Pires (2005), “a idéia de mudança organizacional pressupõe um processo gradual e contínuo, através do qual as instituições evoluem e sofrem alterações”. Ou seja, trata-se de um processo em que os arranjos institucionais anteriores são substituídos por um novo conjunto de regras e procedimentos. Dessa forma, novas instituições são colocadas no lugar de outras antes estáveis. (ANDRADE, 2006, p. 32).

Portanto, a introdução de um novo arranjo institucional gera diversos custos transacionais, sendo os principais o informacional – planejamento, redesenho, aprendizagem organizacional e a capacitação de pessoal –, de manutenção – monitoramento e avaliação dos processos e seus respectivos resultados – e o de imposição – ou *enforcement*, na garantia do resultado pretendido.

## 4 POLÍCIAS ESTADUAIS

### 4.1 Histórico

Somente no século XVIII, com a efetivação dos Estados Nacionais, o desenvolvimento comercial e urbano, houve o início do processo de coletivação da ordem pública, em que o Estado se responsabilizava pela instituição de mecanismos de controle da segurança e da ordem, não se utilizando as práticas de vingança privada. Ao mesmo tempo, durante a consolidação do Estado e da formação de instituições estatais de controle social, houve a cisão entre segurança externa nacional a cargo das Forças Armadas e a interna, realizada pelas polícias.

A Polícia é uma organização autorizada pela coletividade para regular as relações sociais via utilização, se necessário, da força física. Seu mandato, nas sociedades modernas, distingue-se daquele atribuído ao Exército. Este último tem também a prerrogativa de uso da força física, mas sua jurisdição é externa à coletividade (SAPORI, 2002, p. 99).

A maior influência das organizações policiais derivou-se da estrutura francesa, em que coexistem a Polícia Nacional, de caráter civil, presente nas cidades com população superior a 10.000 habitantes e a *Gendarmerie*, de estrutura militar, atrelada ao Ministério da Defesa. Essa estrutura francesa de organização policial consistiu em fator de compreensão da existência de corporações militares nos executivos estaduais brasileiros.

Dessa forma, evidencia-se que a polícia brasileira constituiu em uma organização originalmente criada com o objetivo de garantir o controle social dos excluídos e defender as oligarquias e elites, sendo que, durante a Colônia, toda a população masculina era obrigada a se alistar nos corpos militares portugueses no Brasil (MARIANO, 2002). Ressalta-se que não havia uma diferenciação entre corpo policial e exército bem definida.

Os primeiros organismos policiais atuavam na repressão de condutas criminosas (homicídios, crimes contra o patrimônio) e de desvios de condutas morais: “estar fora da hora nas ruas; arremessar pedras; ser desconhecido na região; assobiar capoeira; portar instrumento musical;” (LOPES, 2002, p. 11-12). Por fim, 1871, com a Reforma Judiciária do Império, criou-se o Instituto do Inquérito Policial, instrumento que dotou a polícia de um poder inquisitorial (MARIANO, 2002, p. 46).

Na Primeira República (1889-1930), em que predominou o governo de elites oligárquicas agrárias, cada ente federado criava regimentos de polícias militares, o que veio a delinear,

hoje, as polícias militares estaduais. Durante os anos do Tenentismo e da Coluna Prestes (1924-1930), muitos efetivos militares das polícias estaduais se aliaram aos oficiais do Exército (tenentes), insurgindo-se contra as elites estaduais. Estas, com o intuito de confrontar com os militares em igualdade de poder, criaram guardas civis estaduais<sup>41</sup>.

Durante o período Vargas (1937-1945), ganhou força o setor da polícia investigativa e de repressão policial, em especial no período ditatorial varguista (1937-1945), marcado pela perseguição de partidos políticos (prisões políticas), prisões ilegais e práticas de tortura. Mesmo no período democrático dos anos 1945 a 1964, não houve referências sobre alterações na estrutura policial.

O período da Ditadura Militar (1964-1985) foi marcado pela retomada da ênfase repressiva na ação policial. Contudo, as guardas civis, criadas durante o período republicano anterior, foram extintas pelo Decreto 1.072, de 30 de dezembro de 1969, anexadas ao efetivo das polícias militares estaduais. Da mesma forma, as polícias militares, que eram subordinadas à Inspetoria Geral das Polícias Militares, órgão do Exército, foram desvinculadas das Forças Armadas, passando a responder pelo policiamento preventivo e repressivo (MARIANO, 2002, p. 47).

Frente ao histórico da atuação das corporações policiais brasileiras, observa-se que a Constituição Federal de 1988 adotou mudanças às suas estruturas organizacionais, apesar de apresentar alguns ranços do regime passado. A partir da nova ordem constitucional brasileira, foram reconhecidos os parâmetros de legalidade e transparência, a definição de competências policiais e das Forças Armadas, e a legitimação de garantias fundamentais baseadas na afirmação dos Direitos Humanos.

Na transição para o período democrático em 1988, houve uma grande preocupação dos constituintes em retirar o controle das Forças Armadas sobre a polícia, tendendo à separação entre função externa: manutenção da paz e defesa das fronteiras nacionais a cargo das Forças Armadas; e a interna: a manutenção da segurança pública às polícias. Além disso, manteve a divisão da polícia em Militar e Civil, herdada do período militar, perpetuando um arranjo institucional marcado por conflitos organizacionais.

---

<sup>41</sup>O Tenentismo consistiu no movimento de oficiais militares (tenentes) no Rio de Janeiro em 1922 (“os 18 do Forte”), em São Paulo e no Rio Grande do Sul, ambos em 1924, formando em 1925 a Coluna Prestes, liderada por Luís Carlos Prestes com o objetivo de confrontar as oligarquias estaduais no interior do Brasil, constituindo em influência ao conservadorismo militar brasileiro (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 412-414).

[Apesar das inovações constitucionais] pelo menos uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à constituição autoritária de 1967 e sua emenda de 1969: as cláusulas relacionadas com as forças armadas, polícias militares estaduais e o sistema judiciário militar. As Forças Armadas brasileiras entenderam tão competidamente a importância das restrições legais que nomearam 13 oficiais superiores para fazerem *lobby* pelos interesses dos militares ante os constituintes. Estes *lobby* era muito bem organizado chegando a levar os congressistas para visitas às instalações militares em todo o País (STEPAN, 1988, *apud* ZAVERUCHA, 2002, p. 81).

Esta existência histórica de duas polícias solidificou, como característica do subsistema policial, o antagonismo e a fragmentação referente à atuação policial e à transmissão de informações e operações entre as duas organizações. Cada organização policial atuava isoladamente e de maneira competitiva e, a partir do modelo de Sistema Policial construído durante a Ditadura Militar, não se evidenciou uma adoção de práticas de atuação conjunta, nem motivação política por parte dos governos executivos e das organizações policiais a fim de alterarem essa histórica realidade.

Somente nas duas últimas décadas, políticas de segurança pública passaram a introduzir diretrizes seja de caráter meramente programático ou a adoção efetiva de políticas de atuação conjunta – e ações voltadas à uma idéia de integração do Subsistema Policial com o aporte de recursos em segurança pública.

#### **4.2 Poder de Polícia**

O termo “polícia” origina-se da palavra grega “politéia” que consistia na totalidade das atividades estatais que se concentravam na “polis” ou Cidade-Estado. Completando, também o mesmo termo derivou da palavra latina “politia”, no qual correspondia à Constituição da cidade ou, referente à administração pública. Portanto, “politia” ou “politéia” designava o ordenamento político do Estado. (BEZOS, 1979, p. 1).

Somente no século XV desenvolveu-se o termo polícia como característica estrita da boa ordem, na ação de um Estado organizado. Neste período, o Estado se equivalia à autoridade pessoal do monarca, tendo o conceito de atividade policial uma abrangência de atividades sob o julgo incontestado do rei ou príncipe. Com a constituição do Estado liberal moderno, no final do século XVIII e início do XIX, houve a elevação do indivíduo dotado de direitos civis e políticos e a redução da arbitrariedade do monarca, submentendo-o a um ordenamento jurídico. Portanto, a atividade policial se resumia à manutenção da ordem e da segurança, essencialmente. Em meados do século XX, com a ampliação dos direitos sociais

e assistenciais, o poder de polícia também se alargou, mas ainda havia um limite de respeito à órbita individual correspondente aos direitos privados (BEZNOS, 1979).

Segundo Bandeira de Mello (2007), a nomenclatura “poder de polícia” remete à época anterior do Estado Democrático de Direito, correspondendo ao Estado de Polícia, supondo a existência de prerrogativas antes pertencentes a um monarca e atualmente disponíveis ao Poder Executivo. O termo, dessa forma, leva ao entendimento de que “existisse uma ‘natural’ titularidade de poderes em prol da Administração e como se dela emanasse intrinsecamente, fruto de um abstrato ‘poder de polícia” (MELLO, 2007, p. 787).

O conceito de poder de polícia apresenta diferentes abordagens e atribuições. De início, a atividade de polícia pode ser vista como uma função negativa, caracterizando-se pelo impedimento da perturbação dos valores socialmente aceitos e normatizados juridicamente – segurança, ordem, moralidade, tranqüilidade. Essa característica corrobora com a visão de um Estado Mínimo de caráter liberalista, em que há uma valorização do indivíduo e da garantia da liberdade e igualdade formal, com a restrição das atividades estatais, devendo estas assegurar o mínimo de ordem e segurança na sociedade (BEZNOS, 1979, p. 18).

Outro posicionamento afirma que o poder de polícia é a prescrição, enquanto as atividades de fornecimento de serviços e bens públicos são marcadas pela prestação. No primeiro, a prescrição consistiria na regulação das atividades privadas, ao passo que, a prestação seria a satisfação das necessidades coletivas. Por sua vez, Duez e Debeyre (1952, *apud* BEZNOS, 1979, p. 20) classificam a atividade de polícia como procedimento negativo e a de serviço público como procedimento positivo.

Bandeira de Mello (2007) apresenta dois sentidos do conceito de poder de polícia. Em *lato sensu* consiste na atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade conforme os interesses coletivos, sendo esta atividade estatal compreendida nos atos do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo. Já em *stricto sensu*, consiste nas intervenções, sejam gerais ou abstratas como regulamentos e portarias, sejam concretas e específicas como as autorizações, as licenças e as injunções, realizadas pelo Poder Executivo a fim de prevenir e obstar a realização de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. A acepção estrita corresponde ao sentido de polícia administrativa.

Outra característica atribuída à polícia administrativa é a faculdade discricionária da Administração Pública. Queirò (1946, *apud* BEZNOS, 1979, p. 34) afirma que o poder

discricionário “constitui-se [...] numa determinada margem de liberdade, propositalmente concedida pelo Poder Legislativo à Administração Pública, com a finalidade que esta faça a escolha do comportamento mais adequado para realizar um certo fim público“. Deve-se salientar que o grau de discricionariedade do poder de polícia não consiste em uma atuação administrativa ao arrepio da lei, devendo se ater aos ditames legais e principiológicos que fundamentam esta atuação e não incorrer na violação das garantias fundamentais asseguradas constitucionalmente.

Assim, o poder de polícia possui duas espécies principais: a polícia administrativa, que consiste em impedir ou paralisar as atividades anti-sociais, sendo regulamentada por normas de Direito Administrativo; e a polícia judiciária que atua na responsabilização dos violadores da ordem jurídica, regendo-se esta pela legislação processual penal.

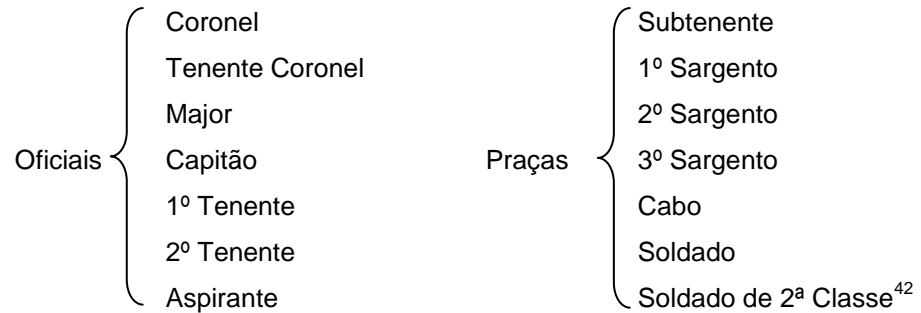
Pode-se definir a polícia administrativa como a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (MELLO, 2007, p. 803).

Assim, a principal diferenciação reside nas atribuições condizentes a cada corporação policial, pois à Polícia Civil cabe o exercício da polícia judiciária, ao passo que à Polícia Militar a atribuição de polícia administrativa. Ressalta-se que o conceito de polícia administrativa envolve ações que ultrapassam o escopo de atuação da Polícia Militar, o que inclui competências de diversos órgãos da Administração Pública, como as de fiscalização nas áreas de saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social (PIETRO, 2005, p. 113).

### **4.3 Polícia Militar de Minas Gerais**

Criado em 1775, e, por meio do Decreto-Lei Federal nº. 667, de 02 de julho de 1969, a PMMG deixou de ser uma corporação aquartelada – reserva do Exército Brasileiro – e assumiu a competência exclusiva do planejamento e execução do policiamento ostensivo.

A hierarquia da Polícia Militar obedece aos mesmos níveis hierárquicos do Exército Brasileiro, estruturando-se da seguinte forma:



A estrutura hierárquica da PMMG apresenta, como funções aos cabos e soldados, a execução do policiamento ostensivo; aos sargentos e subtenentes, as atribuições de policiamento ostensivo, o comando de guarnições de radiopatrulha e no policiamento à pé em pequenas operações. Os oficiais, além da função principal de policiamento ostensivo, são encarregados pelo planejamento, coordenação e controle do policiamento, e do comando de grandes frações (pelotões, Companhias, Batalhões e Comandos Regionais).

A maior divisão entre os membros da Polícia Militar ocorre entre os praças e os oficiais, em que há uma nítida conceituação de subordinados e superiores, respectivamente. Tal constatação é obtida pelo significativo investimento na formação dos oficiais, comparado aos praças, apesar destes últimos serem em quantidade superior (ANDRADE, 2006).

A partir de 1988, a PMMG caracterizou-se pela precariedade de condições logísticas e de pessoal, em virtude da crise fiscal do Estado, caracterizado pela redução dos investimentos na PMMG e de desmantelamento da estrutura operacional (ANDRADE, 2006).

Em 1998 foi introduzido o modelo operacional de Polícia de Resultado, com a relevância da comunidade para reduzir a violência, e como medida de contrapartida do movimento grevista de 1997 dos praças da PMMG. Este modelo focava na ação preventiva policial e no aumento da presença ostensiva da PMMG nas ruas, utilizando novas estratégias para o aumento da eficiência policial. O modelo foi consolidado com a edição da Diretriz para Produção de Serviços em Segurança Pública – DPSSP nº. 01, em 2002<sup>43</sup> (ANDRADE, 2006). Observação relevante consiste na edição do Manual de Direitos Humanos, em 2001, baseado no Manual “Para Servir e Proteger – Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança Pública”, do Comitê Internacional da Cruz

<sup>42</sup>O Aspirante é uma patente temporária para a 2º Tenente (quadro de oficiais), da mesma forma, o Soldado de 2ª Classe é temporário para a patente de Soldado de 1ª Classe (quadro de praças), podendo fazer analogia ao período de estágio probatório no funcionalismo público.

<sup>43</sup>Também em 2002 a DPSSP nº. 04 instituiu a filosofia da polícia comunitária.

Vermelha (CICV), no qual foram incorporados princípios de atuação policial nos limites da lei, solução pacífica de conflitos e uso alternativo da força (ANDRADE, 2006).

A PMMG é estruturada territorialmente em Regiões (RPM), Batalhões (BPM) e em Companhias (Cia PM), além de existir as Companhias Independentes (Cia Ind PM) no mesmo nível do BPM, caracterizando-se por companhias especiais coordenadas pelo Comando de Policiamento Especializado.

O organograma da PMMG é centralizado na figura do Comandante-Geral da PMMG, auxiliado pelo Chefe do Estado Maior (2º na hierarquia), que coordena o Estado Maior (EMPM) e as 06 Seções Administrativas, bem como existem seis Diretorias subordinadas diretamente à direção geral da PMMG:

- PM1 – Recursos Humanos, Ensino e Pesquisa;
- PM2 – Inteligência Policial;
- PM3 – Emprego Operacional;
- PM4 – Logística;
- PM5 – Comunicação Social;
- PM6 – Orçamento e Finanças.
  - Diretoria de Recursos Humanos;
  - Diretoria de Saúde;
  - Diretoria de Finanças;
  - Diretoria de Apoio Logístico;
  - Diretoria de Tecnologia e Sistemas de Informação;
  - Diretoria de Meio Ambiente e Trânsito. (ANDRADE, 2006).

Analisando a estrutura hierárquica da PMMG, observa-se um número elevado de patentes, que correspondem à estrutura do Exército Brasileiro, denotando uma falta de correspondência com os cargos e funções administrativas. Observa-se uma relevante separação do efetivo policial entre praças e oficiais, no qual os primeiros são caracterizados por uma menor escolaridade e maior número, e ao segundo com maior grau de escolaridade e com reais condições de crescimento na carreira e domínio dos postos de comando. Além disso, há a divisão entre os efetivos militares que atuam nas atividades de policiamento propriamente ditas e aqueles alocados nas atividades administrativas, o que revela um considerável contingente na área-meio comparado com sua área-fim.

Analisando as atividades mais desempenhadas nos últimos cinco anos, podemos concluir, com referência à atividade-fim, que 66,1% dos oficiais se dedicam ao trabalho de comando e policiamento e os mais de trinta por cento restantes a outras atividades. Os praças, por sua vez, somente 72,2% deles dedicam à atividade de policiamento e os quase trinta por cento restantes são empregados em trabalho administrativo, fora da atividade de rua, sendo um dado de grande interesse, por sugerir superutilização de pessoal em atividade-meio (LOPES, 2002, p. 47).

A característica do corporativismo policial transparece nas relações entre a PMMG e os organismos de defesa dos Direitos Humanos, que interferem na seara da atuação policial, principalmente aos praças que atuam mais diretamente com as atividades finalísticas.

É significativo o registro de que, entre os oficiais, 18,8% apontam a pobreza como problema para o exercício de sua atividade e 8,6% apontam, com o mesmo sentido, as organizações de proteção aos direitos humanos. Estas últimas, para 15,7% dos praças é grande foco de problemas. É de se observar que as organizações de proteção as garantias mínimas do ser humano são consideradas óbice para o desenvolvimento do trabalho policial, tanto para os oficiais quanto para os praças, porém os níveis apontados por estes últimos são praticamente o dobro dos primeiros. (LOPES, 2002, p. 47-48).

Ao analisar as questões do corporativismo militar com as possibilidades de colaboração com outros entes públicos, principalmente com organismos municipais, a maioria dos oficiais (69,9%) e dos praças (76,1%) compartilham da opinião de desconsideração da cooperação do Poder Executivo Municipal como válido e produtivo, sendo somente uma pequena porcentagem favorável à atuação conjunta com a corporação da Polícia Militar.

Esses dados obtidos em 2002 revelam a percepção de como se apresentava a PMMG um ano antes da implementação da política de Integração, demonstrando um contexto de atuação policial pouco suscetível à colaboração com demais organismos públicos ou da sociedade civil organizada, bem como sugere a existência de diferenças entre os oficiais e os praças quanto a estrutura de hierarquias, promoções e normas de conduta.

É mister ressaltar a ocorrência do Movimento Policial de 1997 em Minas Gerais no qual os praças da PMMG entraram em greve (proibida constitucionalmente) por questão salarial, uma vez que havia sido concedido naquele mesmo ano um aumento salarial somente aos oficiais. Esse movimento foi marcado por “mobilização e manifestações públicas com enfrentamento físico armado, donde resultou a morte de um cabo e fez aflorar entre os praças diversas lideranças (LOPES, 2002, p. 52). Este fato foi o estopim para a revolta dos praças, que descortinou uma situação interna da PMMG de diferenciação entre oficiais e praças, estes mantidos por diferenças no tratamento e na existência de rígidos regulamentos disciplinares.

A greve da Polícia Militar em Minas Gerais fez gerar alterações no arcabouço de leis que disciplinam a corporação bem ainda sobre o direito de paralisação e forma de reivindicação no serviço público, além de, com seu exemplo, ter disparado o denominado “efeito dominó” em diversas outras unidades da federação, sedes de deflagrações da mesma espécie. (LOPES, 2007, p. 52).

Um ponto relevante abstraído após o movimento de 1997 foi a cisão entre praças e oficiais, dividindo a organização da PMMG em duas partes. Segundo Lopes (2002, pg. 53), foi

adotado na PMMG um tratamento mais humanizado ao subordinado com a conquista de maior espaço institucional e de participação interna na organização, com melhorias salariais e disciplinares.

Portanto, a PMMG pode ser caracterizada com uma organização altamente hierarquizada, que demonstra um grau de complexidade e de formalidade considerável, tipicamente burocrática, além de possuir conflitos entre comandantes e subordinados (oficiais e praças). Também no período de 2002, havia, apesar de relativamente baixo, uma potencial cooperação com a sociedade civil e com órgãos do Poder Executivo, renunciando as ações posteriores de integração policial. Por fim, a PMMG goza de uma imagem de confiança para a maioria dos entrevistados em Minas Gerais, o que lhe garante certa legitimidade no ambiente externo (LOPES, 2002).

#### **4.4 Polícia Civil de Minas Gerais**

A origem da Polícia Civil remonta à Intendência Geral de Polícia, criada em 1762, composta pelo Intendente, delegados e comissários, nos moldes da polícia de Lisboa, Portugal (MARIANO, 2002). Em 1912 surgiu a Guarda Civil com a atribuição de proteção à vida e aos bens, além da preservação da ordem pública, substituindo a Força Pública (atual PM) que ficara, desde então, aquartelada. Somente em 1932, pelo Decreto nº. 10.030, é que a Guarda Civil foi subordinada ao Governo de Minas Gerais. Já em 1956, com a Lei Estadual nº. 1455, a instituição foi denominada de Secretaria de Segurança Pública, mantendo suas atribuições policiais, principalmente as de elaboração de inquéritos policiais (ANDRADE, 2006). Em 1969, pelo Decreto-Lei Federal nº. 667 e pela Emenda Constitucional nº. 01, a Polícia Civil – ainda sob o nome de Secretaria de Segurança Pública – torna-se responsável pelo exercício das funções de proteção à vida e aos bens, preservação da ordem pública, exercício da polícia judiciária e do exercício de funções de patrulhamento<sup>44</sup>. Esta última função também havia sido atribuída à Polícia Militar, o observa a existência de conflito e sobreposição de competências entre as organizações no exercício paralelo desta função (ANDRADE, 2006).

Somente com a Constituição Federal de 1988 a função de patrulhamento foi retirada das atribuições concernentes à Polícia Civil, bem como, a partir da promulgação dessa, o Ministério Público e os juízes passaram a não aceitar inquéritos e investigações policiais

---

<sup>44</sup>Ressalta-se que, da mesma forma na PMMG, permanece vigente a Lei Orgânica de 1969 da PCMG, determinada ainda no período ditatorial.

realizadas por oficiais da PMMG (ANDRADE, 2006). Atualmente, são atribuições privativas da PCMG as atividades de polícia técnico-científica, processamento e arquivo de identificação civil e criminal, o registro e o licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor.

O ingresso nas carreiras da PCMG se realiza por concurso público, com os seguintes requisitos:

- Delegado de Polícia – bacharelado em Direito;
- Médico Legista – bacharelado em Medicina;
- Perito Criminal – nível superior em qualquer área;
- Escrivão de Polícia – ensino médio;
- Agente de Polícia – ensino médio;
- Auxiliar de Necropsia – ensino fundamental. (ANDRADE, 2006, pg. 58).

As promoções, segundo Andrade (2006, p. 58), obedecem aos critérios de “antiguidade, mérito, tempo de serviço, até de bravura, invalidez, *post mortem* e aposentadoria, regulados pela organização através do Conselho Superior de Polícia Civil”. Observa-se ainda um conjunto de critérios subjetivos na determinação das promoções, que contrariam os princípios da impessoalidade no exercício da função pública.

Somente em 2003 a PCMG assumiu a atual denominação com a extinção da Secretaria de Segurança Pública (SSP), sendo uma organização autônoma financeira e administrativamente, subordinada diretamente ao Governador de Minas Gerais. A PCMG é dividida em três Unidades principais, a Unidade de Direção Superior, que possui a competência de coordenação e execução de políticas de gestão institucional, a Unidade de Apoio Logístico, responsável pela execução administrativa e logística da PCMG (área-meio), e a Unidade de Atividades Finalísticas responsável pelo exercício das funções estratégicas e táticas (área-fim).

A estrutura formal da PCMG é caracterizada pela centralização de cargos e atribuições, presença da hierarquia e disciplina, o que se assemelha a traços típicos das organizações militares, principalmente com a PMMG. Contudo, a herança da estrutura administrativa inserida na antiga Secretaria de Segurança Pública revela uma semelhança com o modelo de órgão administrativo público, que se observa pela existência de setores e cargos divididos conforme as funções burocrático-administrativas: finanças, recursos humanos, logística, comunicação, informática, materiais e patrimônio.

Conforme Andrade (2006), as relações informais na PCMG são observadas com maior realce entre delegados e seus respectivos subalternos, no qual esta autoridade imprime um perfil pessoal de trabalho no âmbito da sua delegacia. Essas relações informais geram a formação de grupos de poder que detêm autonomia da gestão interna e definem regras sociais de atuação entre seus membros inseridos. A escala de trabalho das polícias é outra realidade que, associada à manutenção dos baixos salários, fomentam o desenvolvimento de atividades privadas nos períodos de folga (ANDRADE, 2006).

Em geral, um policial dos níveis hierárquicos inferiores folga 48 horas após 12 horas trabalhadas ou folga 72 horas para cada 24 horas trabalhadas. Isso significa que esses policiais têm condições de desenvolver outros tipos de atividade, geralmente relacionados à segurança privada. A má remuneração conjugada com o regime flexível de trabalho pode transformar a ocupação policial em atividade secundária. Além da complacência dos delegados em relação a essa situação, esses policiais também contam com a tolerância da corregedoria, que prefere se ocupar de casos de desvio tidos como mais graves, já que a ocupação paralela é informalmente aceita na organização em virtude dos baixos salários. (ANDRADE, 2006, p. 62).

O policial civil é considerado servidor público estadual e obedece às previsões legislativas dos servidores públicos de Minas Gerais e da Lei Orgânica da PCMG. Uma vez admitido por concurso público, deve passar por um estágio probatório de 03 anos, no qual é efetivado na carreira pública findo esse prazo. Portanto, o policial civil apresenta duas fases bem definidas: a primeira durante os seus três anos iniciais na carreira e a segunda após o decurso desse período. A primeira fase caracteriza-se pelas relações formais, condizentes com os regulamentos e normas entre o indivíduo em estágio probatório e a organização, ao passo que o segundo se caracteriza pela implementação de laços e condutas informais, ou que se dissociam do preconizado pela estrutura formal burocrática (ANDRADE, 2006).

Em situação de estágio probatório, o policial civil tende a cumprir todas as formalidades com o objetivo único de não receber punições, uma vez que, durante este prazo encontra-se submetido ao risco de não ser efetivado e, conseqüentemente, não gozar da estabilidade da carreira pública. Assim, o cumprimento das previsões e diretrizes legais se subordina ao fim de não ser exonerado e não ao interesse de atender aos objetivos organizacionais. Ao contrário, quando lhe é concedida a estabilidade, o indivíduo passa a não observar todas as previsões formais da organização, inserindo-se em grupos informais e em relações subjetivas, ou paralelas, de autoridade.

O que Lopes (2002, p. 62) revela como dilema formal e informal, a teoria neoinstitucionalista afirma como resposta a um ambiente institucionalizado, em que a organização policial visa a garantir sua sobrevivência observando os ditames de legitimidade organizacional,

independentemente de uma realização eficiente das suas atribuições previstas. Portanto, o fator que garante a manutenção de uma estrutura formal dissociada da sua real situação é a legitimidade institucional da organização. Não se questiona as suas atribuições, mas o modo e como se estrutura e que parâmetros de legitimidade são configurados pelo ambiente externo. Tal descolamento é fruto da complexidade organizacional da PCMG, que se estrutura como uma organização altamente padronizada e burocratizada, com funções e cargos divididos por divisões administrativas, semelhantes às existentes nas administrações públicas, bem como por hierarquias divididas por delegacias e por especialização: divisões de investigação, de tóxicos, Instituto Médico Legal – IML, por exemplo. Destarte, a atividade informal dos seus membros delimita a forma de atuação da PCMG, em que relações subjetivas e de confiança entre superior e subordinado influem na execução das atividades.

Um ponto referente aos investimentos logísticos, consiste na insatisfação dos policiais civis pela aquisição e gestão de equipamentos e armamentos que garantam a sua segurança na execução das tarefas, em que “43,5% dos respondentes não se sentem seguros ao realizarem suas atividades. Faltam equipamentos como armas, coletes e viaturas” (LOPES, 2002, p. 67). As condições inadequadas das instalações físicas, localizadas em edifícios antigos e impróprios, geram insatisfação pela falta de conforto e de condições mínimas de realização das suas funções. O que se infere é a existência de uma reduzida disponibilidade de recursos financeiros para a aquisição de equipamentos de informática, comunicação e escritório, como também para a obtenção de armamentos e de novas viaturas, o que demonstra uma realidade de sucateamento das condições físicas de trabalho neste período, como conseqüência da evolução nos últimos anos.

Lopes (2002), citando pesquisa realizada em 1998, pela Vox Populi em Minas Gerais, revelou que 45% dos entrevistados não acreditavam que a PCMG estivesse preocupada com a garantia dos Direitos Humanos. E, da mesma forma, 49% destes entrevistados afirmaram que esta organização policial abusava do poder, desrespeitando os cidadãos (LOPES, 2002, p. 71). Em contrapartida, essa mesma pesquisa sinalizava, em 84% dos entrevistados, a necessidade de uma participação conjunta para a melhoria da segurança pública estadual. Tal fato demonstrava a existência de um entendimento geral da necessidade de atuação das duas polícias estaduais de forma colaborativa, o que respalda o objetivo da política de Integração implantada posteriormente.

#### 4.5 Análise das Estruturas Organizacionais Policiais

Desde a formação dos Estados Nacionais europeus, a manutenção da ordem e da segurança ocorreu pela divisão entre duas esferas, a externa (proteção das fronteiras, paz e guerra) a cargo das Forças Armadas, e a interna (ordem pública interna) a cargo das polícias. Portanto, as Forças Armadas apresentam uma estrutura institucional dissociada de outras organizações, possuindo um ordenamento jurídico-punitivo próprio (Direito Penal Militar) e um sistema jurisdicional e prisional à parte da sociedade civil: Justiça Militar, Ministério da Defesa, Cárcere Militar, Casa Militar, dentre outras; sendo de nível federal e subordinado somente ao Presidente da República. Já a organização policial, em sua acepção conceitual, é de natureza civil e destinada á repressão e prevenção de crimes. Contudo, o Brasil apresenta, em nível estadual, duas organizações policiais, uma Civil e outra Militar.

Sobre a organização da Polícia Militar, desde sua criação percebe-se uma cisão entre as classes internas dos dirigentes da Polícia Militar (oficiais) e dos subalternos (praças), apresentando semelhança na configuração orgânica com a das Forças Armadas (oficiais-praças). Os membros da Polícia Militar, a partir de uma doutrina e disciplina militar, viviam aquartelados, isolados do convívio diário em sociedade e eram enquadrados por regras rígidas de conduta e disciplina<sup>45</sup>. Os militares das Forças Armadas e os policiais militares são considerados como servidores militares, mas ainda não possuem todos os direitos dos demais trabalhadores civis, sendo os únicos que se encontram sujeitos a regimes disciplinares de punição por prisão administrativa e a impossibilidade de realizar greves (GUIMARÃES, 2002, p. 126).

A organização policial militar possui sua base no modelo administrativo tradicional, na formação de um aparato burocrático formal, com a divisão do trabalho, pouco envolvimento e participação do servidor, rotinização e fragmentação das funções e a produção em série que, no caso policial, seria na contínua prisão dos indivíduos desviantes das normas sociais e jurídicas (GUIMARÃES, 2002, p. 133). Da mesma forma, medidas direcionadas para a determinação de uma polícia mais participativa e integrada às comunidades não eram condizentes com uma organização historicamente aquartelada. Completa Guimarães (2002, p. 134) que “a relação polícia-sociedade deveria ser formal e impessoal. A polícia não precisava da sociedade para desenvolver a sua atividade e cumprir com a sua missão”.

---

<sup>45</sup>Até o início do século XX, existiam formas brutais e arbitrarias de punições, como o açoite e a chicotada. Como exemplo, a Revolta da Chibata foi um movimento de marinheiros do Rio de Janeiro, ocorrido em novembro de 1910, liderados por João Cândido, contra as pesadas condições de trabalho e as punições com chibatas e chicotes (KOSHIBA e PEREIRA, 2003).

Ao analisar a forte estrutura hierárquica da Polícia Militar, de influência das Forças Armadas, em especial pelo Exército Brasileiro, observa-se que ambas as organizações possuem o número e a qualificação das patentes semelhantes, o que caracteriza uma forma hierarquização e dissociação das instâncias decisórias com as executoras, demonstrando um sistema eminentemente vertical. Com 13 níveis hierárquicos, não há nenhuma correspondência dessas patentes com a execução das tarefas, não existindo um determinado conjunto de atividades de que seja necessário a qualificação técnica específica para cada nível hierárquico. Da mesma forma, alguns níveis possuem as mesmas exigências o que indicaria a irrelevância de uma extensa divisão de autoridade e comando.

A polícia civil tende a assimilar, direta e indiretamente, aspectos da estrutura militar, como a incondicionalidade da obediência hierárquica, hábitos militares, o conteúdo doutrinário e o rigor disciplinar, que são externos a qualquer instituição civil. É característica da estrutura militar a sua natureza mais descentralizada – existência de delegacias e departamentos – e tende a uma maior especialização de suas principais atribuições periciais e investigativas – medicina legal, perícia, balística, departamento de investigações, dentre outros.

Ainda sobre a estrutura organizacional das polícias, somente no último período democrático da história brasileira é que a organização policial passou a introduzir valores entendidos como democráticos – medidas não autoritárias, inserção de currículos sobre a defesa dos direitos humanos, polícia comunitária, dentre outros.

Ressalta-se que os valores e atitudes que orientam as organizações são influenciadas, ou mesmo determinadas, pelo contexto sócio-político da sociedade brasileira, transformando certas práticas em ritos institucionalizados. Estes ritos são decisivos nas corporações policiais, uma vez que irão delinear a forma de conduta e ação dos integrantes das polícias.

Ao se analisar a evolução das polícias estaduais, no que se refere à adoção de novas tecnologias, a partir da década de 1970, iniciou-se a utilização de um número central de chamadas, viaturas de rondas e rádios comunicadores. Dessa forma, a polícia passou a atuar conforme o tempo de resposta de uma chamada – tempo de descolamento, atendimento da vítima e prisão do agressor. Essas características da chamada “Polícia Moderna” (SILVA FILHO, 2002) foram instituídas no mesmo período em que havia sido definido a existência de duas polícias estaduais que atuariam de modo complementar, qual a Polícia Militar atuaria territorialmente na atividade ostensiva e a Polícia Civil assumiria uma postura passiva de recebimento das ocorrências e realização de inquéritos.

A realidade do sucateamento do aparato burocrático-administrativo das polícias estaduais das décadas de 1980 e 1990 foi alterada por um crescente aporte de recursos públicos principalmente nos anos de 2000-2001 (SAPORI, 2007), na renovação da frota, investimentos em efetivos, armamento, equipamentos de rádio e comunicação, além de outras tecnologias, por meio de repasses federais do Fundo Nacional de Segurança Pública, como será discutido mais à frente. Contudo, as corporações passaram a exigir maiores recursos em pessoal e material, justificando sua ineficiência pela deficiência de recursos. Segundo José Silva Filho (2002, p. 184-185), o mero aporte de recursos não garante a redução da criminalidade, uma vez que o Subsistema Policial permanece intacto, com duas organizações que atuam separadamente e tendem a competirem entre si.

As Administrações Públicas encontram-se em uma situação de limite de investimento nos diversos setores de fornecimento de bens e serviços públicos, com realidades de controle fiscal e do endividamento público – conforme as regras financeiras de equilíbrio fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>46</sup> – e de pressões sociais de atendimento ao público cada vez mais crescentes.

[...] as organizações policiais tendem a se fixar em princípios de organização da administração científica, corrente nas duas primeiras décadas do século passado, operando com estruturas funcionais altamente centralizadoras e que só admitem novas tecnologias para facilitar as velhas formas de operação e administração. (SILVA FILHO, 2002, p. 187).

Outro ponto debatido corresponde às funções das polícias referente às atividades administrativa e judicial. A PMMG, conforme o art. 144, §5º, CR/88, possui a função de prevenir a prática de infrações penais e de manutenção da ordem pública. Tais funções consistem na espécie de polícia administrativa, devendo ser uma polícia ostensiva, visível e presente, por meio da utilização de fardamento, veículos caracterizados, de realização de rondas contínuas e de operações nas vias públicas a fim de refrear a incidência de infrações penais. Já a outra espécie consiste na polícia judiciária a cargo da Polícia Federal (art. 144, §1º, CR/88) para os crimes de nível federal, interestadual e internacional, e da Polícia Civil (estadual), conforme o art. 144, §4º, CR/88, cuja função consiste na realização de investigações e apurações das infrações penais, exceto as de competência da União e as que envolvam militares, além de instaurar inquéritos destinados ao Ministério Público. Segundo Tornaghi (*apud* Almeida, 2004, p. 128) a polícia judiciária pertence à máquina administrativa do Executivo, ligando-se funcionalmente ao aparelho judiciário, não existindo

---

<sup>46</sup>LRF, limite com gasto de pessoal (contas correntes) e limite do endividamento público.

nenhuma subordinação hierárquica ou disciplinar entre a polícia judiciária e o Poder judiciário e o MP, apesar de sua denominação “judiciária”.

A justificativa da sobreposição de funções entre as polícias consiste na disputa por recursos e legitimidade no ambiente externo (sociedade e governo), no exercício da função pública o que, no histórico das duas polícias, observa-se a alternância de funções, sendo que, somente com a Constituição Federal de 1988, as competências de polícia administrativa e polícia judiciária foram formalmente delimitados.

Desde a criação da PMMG em 1775, até o seu aquartelamento em 1892, essa organização exerceu com exclusividade, além de outras funções, as atividades de manutenção da ordem pública. Já no período que vai de 1892 até meados da década de 1950, a PCMG era a única organização responsável pelo exercício dessa função. A partir de 1950 até a promulgação da Constituição Federal de 1988 ambas as polícias exerciam atividades ligadas à manutenção da ordem pública, muito embora o patrulhamento uniformizado tenha sido uma prerrogativa da PMMG a partir de 1969. (ANDRADE, 2006, p. 67).

Após um considerável período de sobreposição e indefinição objetiva de funções estritas a cada corporação policial, com a alternância de mesmas funções ora atribuídas à PCMG, ora à PMMG, ainda persiste uma indefinição entre as organizações policiais do Estado de Minas Gerais, mesmo com a formalização objetiva das competências a nível constitucional e estadual.

O exercício simultâneo sugere a existência de práticas isomórficas entre as duas corporações policiais, o que se pode ser justificado pela inserção em um mesmo campo organizacional, marcado pelos mesmos procedimentos institucionalizados de legitimidade. Um dos focos desse exercício simultâneo se observa nas atividades de inteligência policial, – captação de informações sigilosas de alvos identificados –, no qual seria mais condizente com o exercício da PCMG, corroborando com a posição de Andrade (2006, p. 68). Por sua vez, a ostensão que a PCMG apresenta nos uniformes policiais e nas viaturas operacionais se assemelha ao padrão uniformizado e caracterizado da PMMG.

A Polícia Militar, que tem a função constitucional de fazer o policiamento preventivo e ostensivo na maioria dos Estados, **criou mecanismos de investigação, através do chamado PM2 (2ª Seção de Comando) e acaba concorrendo com a Polícia Civil naquilo que é de competência da polícia investigativa.** Por outro lado, as **Polícias Cíveis que não aprofundaram a investigação técnico-científica, não raramente, criam unidades de policiamento preventivo ostensivo com viaturas e policiais tão caracterizados como as PMs ou às vezes até maior.** O que deveria ser óbvio, como por exemplo, as polícias civis andarem à “paisana” com viaturas descaracterizadas para investigação, não acontece na maioria dos Estados. Os Governos Estaduais nunca deram muita importância para essa questão porque demonstram maior interesse em que a população visualize as viaturas das duas

polícias, mesmo que isso não traga nenhum resultado positivo do ponto de vista da eficiência policial. (MARIANO, 2002, p. 49, *grifo nosso*).

Como a PCMG paulatinamente adota elementos organizacionais da PMMG, deixa lacunas abertas em suas competências, como o caso da seção de investigação policial em que a PMMG também executa, apesar de ser função da Polícia Civil no exercício da polícia judiciária. Observa-se a existência de práticas isomórficas de caráter mimético entre as duas corporações estaduais. Uma justificativa é a relação destas corporações com o ambiente externo, principalmente com a sociedade. As operações policiais são mais enfáticas quando há maior repercussão social. A investigação policial e a caracterização de viaturas, como também a utilização de fardas, são ações que podem gerar maior grau de legitimidade institucional, independente se estas provocam realmente a queda dos índices de violência e vitimização.

Quando se observa a interação entre as duas organizações policiais, há um reduzido intercâmbio de pessoal, dificultado pela estrutura profissional de cada organização e pela existência de comandos separados, bem como o intercâmbio de recursos técnico e institucionais ainda é reduzido.

A política de integração, portanto, objetiva um melhor compartilhamento de recursos técnicos e institucionais entre as organizações policiais, principalmente no compartilhamento de sistemas informacionais, de atuação operacional e territorial. Contudo essa articulação inter-setorial deve observar a existência de zonas de conflito, tentando minimizá-las.

[...] o processo de integração está diante de um aparente paradoxo, pois deve, ao mesmo tempo, aumentar e diminuir o isomorfismo entre as polícias. Deve considerar, portanto, a melhoria do relacionamento entre as polícias, minimizando conflitos existentes e criando oportunidades para a troca de recursos. (ANDRADE, 2006, p. 70).

Percebe-se uma existência de dependência de trajetória da política pública de segurança como justificativa da ausência de políticas de unificação das corporações ou de extinção de uma destas (ANDRADE, 2006). Desde 1969, a manutenção de um Subsistema Policial bipartido levou a uma inevitável defesa a políticas de integração como alternativa factível de mudança organizacional, já que as atividades de cada corporação são complementares e decisivas para o prosseguimento do fluxo de Justiça Criminal brasileiro, o que gera a evocação de políticas integracionais como “boas práticas” de melhoria da estrutura policial já definidas em um contexto sócio-político anterior ao atual paradigma constitucional instituído desde 1988.

Contudo, apesar da citada complementariedade, cada uma das polícias atua conforme uma lógica organizacional diferenciada. A PMMG se estrutura conforme uma lógica territorial, tendendo a uma expansão física e geográfica da sua atuação, já a PCMG se estrutura pela lógica de especialização de investigação criminal e de inquérito, ou seja, conforme o conteúdo ou matéria em questão, independente do local onde o crime foi realizado.

No que diz respeito às áreas de atuação, percebe-se que a PMMG possui uma preocupação maior com sua distribuição pelo território mineiro, sendo a responsabilidade territorial a regra e as atividades especializadas subsidiariamente. Na PCMG, muito embora também atue em todo o território do estado, a responsabilidade sobre a apuração de crimes se dá, via de regra, em razão da matéria, ou seja, a distribuição das ocorrências para os delegados é realizada segundo o tipo de crime e não pela região em que foi praticado. Assim, as atividades especializadas ligadas a homicídios, furtos e roubos, tóxicos etc. são consideradas de maior relevância e realizadas prioritariamente em detrimento do atendimento por responsabilidade territorial. (ANDRADE, 2006, p. 74).

Portanto, a afirmação de que as polícias estaduais são organizações altamente institucionalizadas reside no fato de que desde o seu desenvolvimento histórico, atuaram conforme regras geradoras de legitimidade, e não de acordo com postulados de eficiência organizacional.

As condutas dessas polícias, conforme essas regras de legitimidade, podem ser melhor evidenciadas em comparação com o período político anterior à Constituição de 1988, em que adotaram características militares para um contexto posterior de acordo com os ditames de Direitos Humanos. Essa nova postura se observa na implantação das polícias comunitárias e no relacionamento com os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP's). A atuação da polícia comunitária é melhor presenciada na PMMG implementada desde a década de 1980, ao passo que as modificações da PCMG visando um maior relacionamento com a comunidade são mais recentes, nos anos de 2005 e 2006. A existência dessas práticas presente a considerável período na PMMG, serviu de fundamento para o desenho da política de Integração a partir de 2003.

O fato da mudança organizacional na Polícia Militar já estar mais consolidada levou a adoção de vários dos parâmetros indicados por esta organização como estratégias para a realização da integração das organizações policiais em Minas Gerais. (ANDRADE, 2006, p. 76).

## 5 SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS

### 5.1 A Reforma Administrativa Brasileira e o Choque de Gestão

O que se observa no período pós Segunda Guerra Mundial no Brasil, foi uma primeira implementação de um corpo burocrático insulado, com o desenvolvimento de uma política econômica de substituição de importações, passando por um primeiro período de reformas na década de 1990 marcado pela redução da máquina administrativa, alcançando um período em que são consideradas variáveis importantes a estabilidade econômica e as políticas de desenvolvimento social. O Estado não se configura mais como o único ator relevante, nem em um contexto de um mercado descontrolado, mas ambos devendo atuar com as organizações civis de forma mútua.

Durante as décadas de 1980 e 1990, a preocupação central das políticas brasileiras eram orientadas a um viés econômico e fiscal, em virtude da crise do Estado, marcado pelo endividamento público, desestabilização monetária e descontrole inflacionário.

O pressuposto era de que o ajuste fiscal se bastaria, sinalizando credibilidade e atraindo investimentos, ou seria uma pré-condição para o desenvolvimento. Em todo o caso, o ajuste fiscal puro impôs uma agenda predominantemente negativa de cortes e restrições. O problema não estaria apenas no faseamento (ajustar, depois crescer), mas nos efeitos colaterais do ajuste sobre a capacidade de crescer (Stiglitz, 2000 *apud* VILHENA *et al*, 2006, p. 27).

As críticas ao modelo sócio-econômico do *Welfare State* introduziram medidas de liberalização do mercado e redução da dimensão estatal. Os objetivos eram de ajustar economicamente o Estado, substituindo o Estado desenvolvimentista por um Estado equilibrado financeiramente e menos intervencionista. Portanto, as reformas destinavam-se aos meios (instrumentos e recursos do Estado) não alinhando a nenhum projeto de desenvolvimento ou de planejamento de longo prazo. Na década de 1990, o expoente principal que caracterizava as reformas do Estado foi o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, conjuntamente com as reformas monetárias brasileiras de manutenção de juros altos, controle inflacionário e estabilização monetária – Plano Real (1994).

Segundo Vilhena (*et al*, 2006) o conjunto de reformas políticas, a partir dos primeiros anos do século XXI, foram orientadas para a implementação de uma governança social, ao interagir os 3 setores sociais: o Estado (1º setor), mercado (2º setor) e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (3º setor) a fim de gerar resultados.

As reformas [nos primeiros anos do século XXI] [...] não dispensam o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas enfatizam o aumento de bem-estar de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência – que se baseiam em transformações estruturais, não na mera redução de despesas (VILHENA *et al*, 2006, p. 27).

A instituição do modelo de Governo de Minas Gerais “Choque de Gestão”, implementado em 2003, dirigiu-se à proposição de medidas de rápido impacto no padrão de comportamento da Administração Pública estadual, ou seja, sobre os métodos de gestão na Administração Pública. Em síntese, o “Choque de Gestão é um conjunto de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA *et al*, 2006, p. 21).

O Programa de Governo “Choque de Gestão” corroborava com os objetivos das reformas na década de 1990 ao defender, como um dos pilares das medidas governamentais, o controle econômico e a redução do déficit fiscal, acrescentando um programa de fortalecimento do planejamento e da gestão das políticas públicas e de controle orçamentário. O realce das reformas de governo em Minas Gerais a partir de 2003, marcadas pela institucionalização de processos de planejamento objetivou a implantação de um sistema dual, “um esforço de conciliar, de forma consistente, estratégias e ações para o curto prazo, com estratégias voltadas para o futuro” (GUMARÃES e ALMEIDA, *apud* VILHENA *et al*, 2006, p. 27).

O conjunto de instrumentos de planejamento adotado em Minas Gerais é composto pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), de longo prazo e que determina o plano estratégico do Governo, além do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), de médio prazo, no qual detalha os programas de governo, suas previsões físicas e financeiras, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de curto prazo em que define as orientações para a elaboração dos orçamentos anuais, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que dispõe sobre as previsões orçamentárias de receita e despesa para o próximo ano do exercício financeiro, materializando os planejamentos de médio e longo prazo, PPAG e PMDI, respectivamente.

O planejamento adotado em 2003 se caracterizou como o “Duplo Planejamento”, ao determinar uma agenda para o presente de ajuste fiscal e da redução ou alteração das estruturas públicas, e outra para o futuro, caracterizada pelos investimentos de médio e longo prazo (agenda de desenvolvimento). Outro instrumento de planejamento adotado foi a Carteira de Projetos Estruturadores que engloba um conjunto de programas governamentais prioritários, sendo coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), por meio da Superintendência Central da Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES).

O GERAES tem como função coordenar, conjuntamente com os respectivos responsáveis dos projetos e ações governamentais (Secretários de Estado), os marcos e as metas no desenvolvimento destes projetos. A Carteira de Projetos Estruturadores é gerenciada mensalmente e possui recursos orçamentários e financeiros garantidos.

Assim, o Projeto Estruturador<sup>47</sup> apresenta um escopo estratégico articulando com recursos públicos e privados – em parceria – e um gerenciamento intensivo. Da mesma forma, o PPAG, que antes consistia em uma ferramenta proposta por uma única vez, a cada quatro anos, não se integrava nos planejamentos orçamentários subseqüentes. A solução adotada no referido planejamento governamental foi a possibilidade de revisá-lo anualmente conjuntamente com o período da propositura do orçamento estadual, não afastando o PPAG dos limites orçamentários estabelecidos pela LOA, no qual as orientações de médio prazo eram observadas na execução orçamentária. Essa nova orientação impediu o distanciamento entre PPAG e LOA nos anos subseqüentes, sendo caracterizado como uma estrutura de planejamento-orçamento integrado.

## **5.2 Política de Integração dos Órgãos de Defesa Social em Minas Gerais**

Uma justificativa para a que a segurança pública não tenha sido considerada como relevante no passado, segundo Saporì (2007), foi a manutenção das taxas de criminalidades violentas em patamares baixos e estáveis durante as décadas de 1960, 1970 e 1980. Portanto, a política de segurança pública entra na agenda governamental a partir do momento em que os índices de criminalidade, principalmente de crimes violentos, crescem e se tornam preocupantes.

Como o crescimento da criminalidade se agravou na década de 1990 e início de 2000, as políticas públicas marcaram-se pelo gerenciamento de crises, caracterizadas pela temporalidade – aplicação de medidas em um espaço de tempo exíguo e de forma não contínua – e pela falta de articulação e planejamento com as demais organizações inseridas no contexto de segurança pública: organizações da sociedade civil, ONGs, Poder Judiciário, MP, Defensoria Pública, corporações militares e do Corpo de Bombeiros.

O aumento na incidência de homicídios foi particularmente intenso na Região Metropolitana de Belo Horizonte. A cidade de Belo Horizonte, por exemplo, saltou

---

<sup>47</sup>O Projeto Estruturador também pode ser nomeado de Programa Estruturador, sendo este mais adequado conceitualmente, uma vez que um Programa condensa um conjunto de ações que, por sua vez se divide em um conjunto de atividades.

de uma taxa pouco superior a 20 homicídios por 100 mil habitantes em 1996 para a taxa de 64 homicídios por 100 mil habitantes em 2004, representando um crescimento real de 200%. Nesse período, a capital de Minas Gerais saiu de uma posição confortável no cenário nacional – era a sexta capital menos violenta do Brasil – para o incômodo lugar de quarta capital mais violenta em 2004 [...]. (SAPORI, 2007, p. 131).

Dentre as causas que levaram a um crescimento das taxas de criminalidade, Saporì (2007), baseando-se em dados das pesquisas do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP-UFMG) e da Fundação João Pinheiro, afirma que o aumento no decênio de 1993 a 2003 correspondeu a um crescimento da criminalidade urbana ocorrido de forma heterogênea entre as cidades e regiões mineiras, com uma maior concentração na Região Metropolitana de Belo Horizonte e em municípios mais populosos do interior, como Juiz de Fora, Uberaba, Uberlândia, Divinópolis, Ipatinga, Barbacena, Montes Claros, Governador Valadares, e outros. Outros fatores foram associados com a consolidação e expansão do mercado de entorpecentes ilícitos, principalmente do “cack”, desde a década de 1980.

Outro aspecto relevante de inoperância das políticas públicas de segurança pública, no período anterior a 2003, era a realidade de fragmentação institucional do Sistema de Justiça Criminal, principalmente nas organizações do Poder Executivo estadual. A Polícia Militar, até 2003, era vinculada diretamente ao Governador, não se subordinando à autoridade do Secretário de Estado de Justiça e Direitos Humanos<sup>48</sup>.

Lopes (2002) salientava a necessidade de um aparelho policial competente o bastante para dar uma resposta positiva a cada demanda apresentada pela população. Da mesma forma, caracterizava o Subsistema Policial como dicotômico: duas polícias com atribuições diferentes e, ao invés de atuarem de forma complementar, interferiam uma nas atividades da outra, misturando as competências e ocorrendo ingerências nas atribuições da polícia preventiva (ou administrativa) e da polícia investigativa (ou judiciária), não sendo possível distinguir precisamente o rol de funções de cada ente policial. Frente a esta desarticulação, as polícias tinham como resposta à criminalidade o fornecimento de soluções temporárias de adiamento e não de enfrentamento do problema de segurança pública.

A receita que se tem usado é o clássico “mais do mesmo”: mais contingente, mais viaturas, mais armamento, quando, na essência, a orientação doutrinária e estratégica da polícia deveria seguir rumo diferente (LOPES, 2002, p. 80).

---

<sup>48</sup>Antes de 2003, haviam duas Secretarias de Estado que se responsabilizavam pela segurança pública: a de Justiça e Direitos Humanos com a função da administração prisional e de correção dos menores infratores – sendo hoje retificada a nomeação por adolescentes em conflito com a lei – e a de Segurança Pública composta pelos policiais civis nas atribuições de polícia judiciária.

Por fim, Lopes (2002, p. 84) ressalta a necessidade de uma ação coercitiva, por parte do Governo estadual de imprimir uma “vontade política para alterar, se for o caso, legislação, objetivos, doutrinas e, a par disso, investir economicamente no que se fizer necessário”. Portanto, ao adotar uma política de *enforcement*, conduziria as respectivas organizações policiais a processos de isomorfismo coercitivo, aplicando a “vontade política” na remodelação das estruturas formais conforme os padrões ou domínios institucionalizados.

A partir de 2003, a política de segurança pública de Minas Gerais reestruturou seus órgãos com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), substituindo a antiga Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEDJH), além de dissociar a Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP) transformando-a em organismo com independência administrativa e financeira, submetido somente ao Governador, nomeando-a de Polícia Civil, equiparando-se com a estrutura da Polícia Militar.

De acordo com a Lei Delegada 56, de 29 de janeiro de 2003, existe somente a subordinação operacional das polícias Militar e Civil ao Secretário da SEDS, não interferindo, este, nas correspondentes autonomias financeiras e administrativas dessas corporações, o que revela um caráter dual na compreensão da hierarquia das polícias estaduais<sup>49</sup>. No que se referem às atividades operacionais, as corporações policiais se subordinam às diretrizes e determinações do Secretário de Estado de Defesa Social e das deliberações do Colegiado de Integração dos Órgãos de Defesa Social (CIODS), mas nas respectivas gestões da organização interna de cada organização, são asseguramente independentes, subordinadas diretamente ao Governador.

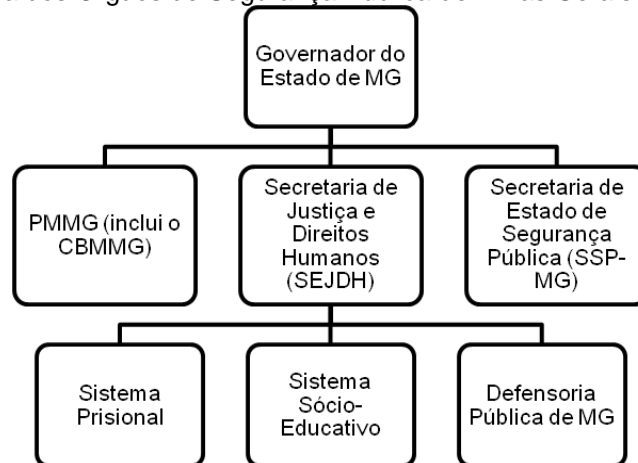
[...] as decisões atinentes a promoções, nomeação de comandos, elaboração de orçamentos, execução financeira, atividades correcionais, entre outras, permanecem fora da alçada do secretário estadual. (SAPORI, 2007, p. 138).

As figuras 2 e 3 apresentam os organogramas dos Órgãos de Segurança Pública antes e após o ano de 2003, evidenciando a nivelação das organizações em um mesmo patamar, submetidos à autoridade do Governador de Minas Gerais, e integrantes do CIODS, em uma estrutura deliberativa e horizontal.

---

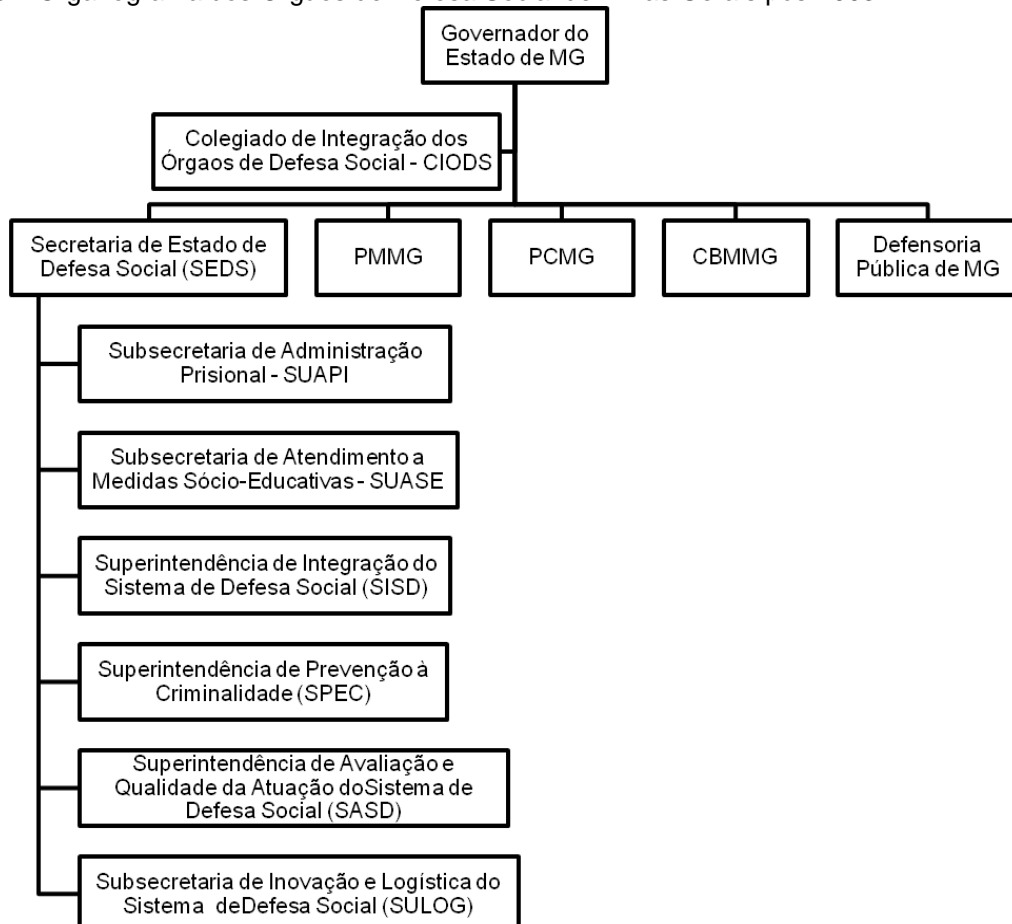
<sup>49</sup>A estrutura organizacional das corporações policiais, de autonomia administrativa e financeira, com subordinação direta ao Governador de Minas Gerais, também foi adotada na Defensoria Pública de Minas Gerais e no Corpo de Bombeiros Militar, este se dissociando da estrutura interna da Polícia Militar ainda na década de 1990.

Figura 2 – Organograma dos Órgãos de Segurança Pública de Minas Gerais antes de 2003



Fonte: Elaboração Própria, baseado em SAPORI, 2007.

Figura 3 – Organograma dos Órgãos de Defesa Social de Minas Gerais pós-2003



Fonte: Elaboração Própria, baseado em SAPORI, 2007.

Desde 2003 a política de segurança pública em Minas Gerais compõe um dos Projetos Estruturadores, sendo submetida à coordenação e supervisão do GERAES, realizando

reuniões mensais de acompanhamento dos marcos<sup>50</sup> e das metas finalísticas, além da definição de cronogramas de execução, estimando metas factíveis (produtos ou fornecimentos de serviços) e a descentralização financeira<sup>51</sup>. Cada reunião mensal produz um relatório da situação atual – *Status Report* – instrumento este que possibilita a análise e o acompanhamento detalhado dos projetos. Trimestralmente, o GERAES, o Estado para Resultados (EpR) – que acompanha os indicadores dos Projetos Estruturadores –, e a Secretaria de Estado executora do projeto se reúnem para avaliar os resultados parciais<sup>52</sup>.

Consistiu em fator relevante na implementação da política estadual de segurança pública o aporte considerável de investimentos para esta área, comparado com os anos anteriores na década de 1990.

[...] no período de 1996 a 1998 a média anual de investimentos no setor situou-se no patamar de R\$ 29 milhões, caindo vertiginosamente no governo seguinte, quando restringiu-se a modesto R\$ 1,3 milhão. No triênio 2003-05, por sua vez, a média de investimentos anual supera R\$ 69 milhões, registrando-se no ano de 2005 o maior valor de investimentos em segurança pública nos últimos 10 anos. (SAPORI, 2007, p. 141).

A partir dos fatores caracterizadores da realidade mineira de 2003, e da estrutura de Governo instituída, a política de segurança pública marcou-se pela integração de diferentes órgãos de defesa social: SEDS, PMMG, PCMG, CBMMG, Defensoria Pública, todos estes subordinados – no que se refere às ações operacionais e informacionais – ao Secretário de Estado de Defesa Social e reunidos no Colegiado de Integração (CIOD), que reúne todos esses órgãos de maneira horizontal, definindo diretrizes, aprovando a descentralização e execução dos orçamentos de cada organização, coordenando as ações do Programa Estruturador e emitindo suas deliberações por meio de Resoluções Conjuntas, definidas em consenso a serem executadas pelos seus respectivos órgãos no desenvolvimento e execução de suas ações.

A Política de Integração corresponde às ações concentradas no Subsistema Policial, sendo que esta política de segurança pública abrange a profissionalização e ampliação do Sistema Prisional, a profissionalização e ampliação do sistema de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e a implantação de uma política inovadora de prevenção social da

---

<sup>50</sup>Marcos são etapas para se alcançar as metas. Cada marco possui uma linha de base com uma data fixa que se confronta com a real data de conclusão da etapa, dizendo se o marco foi ou não cumprido conforme o planejamento inicial.

<sup>51</sup>A liberação dos recursos previstos no orçamento ocorre mediante solicitação mensal do órgão responsável pela execução do programa ou ação do Projeto Estruturador à SEPLAG, que repassa os valores conforme a programação inicial de liberação orçamentária.

<sup>52</sup>Ressalta-se que cada programa pode abarcar uma ou mais ações, no qual cada ação deve corresponder a um único produto objetivamente mensurável, seja um bem ou um serviço.

criminalidade, além da integração e valorização da atividade policial. O eixo da integração policial possui como ações propostas:

- **implantação do Sistema Integrado de Defesa Social, composto do Centro Integrado de Atendimento e Despacho e do Centro Integrado de Informações de Defesa Social;**
- **criação de áreas integradas de segurança pública;**
- **implantação de mecanismos de planejamento operacional integrado entre as polícias;**
- introdução do Treinamento Policial Integrado;
- realização de concursos públicos para policiais militares e civis;
- **modernização da infra-estrutura logística das organizações policiais;**
- implantação de projeto de acompanhamento psicossocial de policiais civis;
- sistematização das estatísticas criminais e sua divulgação pública em parceria com a universidade;
- fortalecimento da Ouvidoria de Polícia;
- cursos de capacitação e seminários para a promoção da filosofia de polícia comunitária e fortalecimento do conselhos comunitários de segurança pública (Conseps) já existentes. (SAPORI, 2007, p. 145, *grifo nosso*<sup>53</sup>).

Dessa forma, visando atuar no âmbito operacional da segurança pública, a política de Integração apresenta, como estratégias principais, três eixos de atuação:

- Sistema integrado de Defesa Social (SIDS) – área informacional;
- Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) – área geográfica;
- Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) – área de planejamento operacional.

Em um nível complementar, foram definidas as estratégias de integração correcional, a fim de padronizar e punir os casos de desvio de conduta de policiais, a integração das atividades de inteligência policial, no qual é um dos focos principais de conflito de competência entre as duas corporações policiais, e a integração de formação e treinamento das polícias estaduais com a instrução conjunta em algumas disciplinas em que fosse possível essa integração do ensino.

Há que ressaltar que um dos principais mecanismos de articulação intersetorial consiste no Colegiado de Integração dos Órgãos de Defesa Social (CIODS), que possui como funções a formulação e aprovação de diretrizes da política de Integração, avaliar e definir planos,

---

<sup>53</sup>As ações em negrito foram consideradas as prioritárias em virtude da observância de sua maior atuação na execução da política de integração desde 2003, além de revelarem a proposta de integração dos investimentos logísticos em segurança pública.

programas e metas para esta política e acompanhar a gestão operacional dessa política<sup>54</sup>, sendo composto por:

- Secretário de Estado de Defesa Social, que o preside;
- Secretário Adjunto de Defesa Social;
- Subsecretário de Administração Prisional;
- Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais;
- Chefe de Polícia Civil de Minas Gerais;
- Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais;
- Defensor Público Geral do Estado de Minas Gerais (ANDRADE, 2006, p. 86-87).

O CIODS iniciou-se em 12 de julho de 2004, com reuniões periódicas de acompanhamento e coordenação da execução da política de Integração<sup>55</sup>. Todavia, este Colegiado necessita de maior regulamentação, uma vez que não há um regime interno próprio que detalhe especificamente o âmbito de suas ações.

A política de Integração engloba a Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social (SISD), integrada à estrutura da SEDS, que visa a coordenar, planejar e acompanhar a execução das ações de Integração nos Projetos Estruturadores.

A integração informacional consiste na política que objetiva a construção de um sistema de informações unificado, promovendo a integração e a modernização tecnológica dos dados gerados por ambas as polícias e demais órgãos de defesa social. A gestão dos dados refere-se às informações de ocorrências, investigação policial, inquéritos, processo judicial e execução penal, garantindo a operacionalização e a modernização tecnológica dos sistemas de gestão informacional.

O sistema de informações corresponde ao Sistema integrado de Defesa Social (SIDS), subdividido em dois centros operativos: o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS). O primeiro foi construído como instrumento de atendimento às chamadas pelos tele-atendentes, agrupados em 03 centros de atendimento das ocorrências: Centro Integrado de Comunicações Policiais da Polícia Militar (CICOP), a Central da Polícia Civil (CEPOLC) e a Central de Operações do Corpo de Bombeiros Militar (COBOM), no qual se processam as informações recebidas pelas chamadas, despachando, no mesmo momento, veículos operacionais para o local solicitado. Um módulo importante do CIAD é o Registro de

---

<sup>54</sup>O CIODS é regulado pela Lei Delegada nº. 117 de 25 de janeiro de 2007, e pelos Decretos Estaduais nº. 43.295, de 23 de abril de 2003 e nº. 43.295, de 23 de abril de 2003.

<sup>55</sup>Até abril de 2005 as reuniões eram mensais, sendo, desde então, realizadas semanalmente.

Eventos de Defesa Social (REDS) que consiste em um boletim de ocorrências policiais e do Corpo de Bombeiros Militar padronizado – único para as três corporações (PMMG, PCMG e CBMMG) – que, por sua vez, alimenta automaticamente o módulo PCnet, *software* destinado ao controle das ocorrências, inquéritos, autos de prisão e afins, a cargo da PCMG. O objetivo da compatibilização das informações é de evitar a duplicação de registros sobre mesmos fatos, como ocorria antes da implantação, no qual cada corporação possuía sua central de atendimento e não compartilhavam os dados entre si (SAPORI *et al*, 2009, p. 17-18).

O Projeto Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) atende o âmbito territorial das políticas de segurança pública, cujo objetivo é delimitar a atuação policial em circunscrições únicas, compatibilizando as operações em áreas geográficas coincidentes, por meio da criação de áreas de mesma responsabilidade, visando uma melhor eficiência das corporações policiais. Assim, o Estado de Minas Gerais foi dividido em três níveis regionais (macro, médio e micro) e, em cada compartimento, há uma unidade da PMMG e da PCMG equivalente.

O quadro 1 apresenta que, no nível macro, cujo objetivo visa delimitar ações estratégicas, existe a Região Integradas de Segurança Pública (RISP), sendo coordenada por uma Região da Polícia Militar (RPM) e um Departamento da Polícia Civil (DPC); no nível médio, de ações táticas, existe a Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISP), formada por um Batalhão da Polícia Militar (BPM) ou Companhia Independente da Polícia Militar (Cia Ind PM) e por uma Delegacia Regional de Polícia Civil (DRPC); e no nível micro, na realização das funções operacionais, existe a Área Integrada de Segurança Pública (AISP), composto por uma Companhia ou Pelotão da Polícia Militar (Cia PM ou Pel PM) e por uma Delegacia da Polícia Civil (DP)<sup>56</sup> (ANDRADE, 2006; MINAS GERAIS, [200-], 2009):

Quadro 1 – Correspondência das Áreas Integradas de Segurança Pública em Minas Gerais

<b>Área Integrada</b>	<b>PMMG</b>	<b>PCMG</b>
RISP	RPM	DPC
ACISP	BPM / Cia Ind PM	DRPC
AISP	Cia PM / Pel PM	DP

Fonte: Elaboração Própria, baseado em MINAS GERAIS, [200-], p. 39.

<sup>56</sup>Ressalta-se que a divisão entre Áreas Integradas (RISP, ACISP e AISP) refere-se a uma divisão territorial cartográfica, o que não corresponde com a existência de unidades físicas das áreas integradas. Por exemplo, uma AISP é uma região territorial que pode englobar um ou mais municípios, devendo ser um deles sede de Comarca, e possui no mínimo uma delegacia da PCMG e uma Companhia ou Pelotão da PMMG.

Assim, o período anterior a 2003 era marcado pela existência de regionalizações de cada organização policial sem correspondência entre si, evoluindo-se para a determinação de uma regionalização compatibilizada, de distribuição da atuação das polícias estaduais. Objetivou-se uma maior integração entre as organizações, empenho e coordenação de procedimentos, de modo a obter a máxima efetividade nas operações desencadeadas em uma mesma área de responsabilidade. Como consequência, proporciona um maior intercâmbio de informações e a participação mais efetiva e conjunta dos representantes das duas organizações no planejamento e execução operacional (ANDRADE, 2006).

O Projeto Áreas Integradas também engloba os investimentos logísticos em segurança pública necessários para suprir as necessidades das ações inseridas no Programa Estruturador desse projeto<sup>57</sup>. Da mesma forma, o mesmo projeto abarca ações de reforma e implementação de novas unidades prediais integradas, que reúnem, em um mesmo espaço físico, as unidades da PCMG, PMMG.

A metodologia de implantação do Projeto Áreas Integradas ocorre em três áreas: Formatação, Logística e Obras (implementação e manutenção). A Formatação consiste no desenho do modelo geográfico, na definição das unidades de cada corporação e na validação das regionalizações pela Comissão de Formatação, composta por um representante da PMMG e da PCMG. As propostas das regionalizações são encaminhadas para posterior aprovação no CIODS, sendo publicado no documento “Resolução Conjunta”. A área de Obras envolve a implantação de novas Unidades Prediais Integradas e a reforma de prédios já existentes e adaptados para a utilização das corporações. A Logística insere-se nas atividades de aquisição de materiais e equipamentos necessários para o seu regular funcionamento nas unidades de cada corporação policial e das unidades prediais integradas (MINAS GERAIS, [200-], p. 42).

Segundo a pesquisa que visava averiguar o grau de institucionalização do Projeto Áreas Integradas (MINAS GERAIS, 2009), observou-se a existência de uma lógica geográfica com a sistematização do trabalho policial em regiões coincidentes. A implementação da formatação das áreas geográficas ocorreu em três etapas sucessivas: formatação das áreas integradas (RISP, ACISP e AISP) no Município de Belo Horizonte<sup>58</sup>; posteriormente a

---

<sup>57</sup>Os investimentos logísticos em segurança pública se inserem em grande parte no Projeto Áreas Integradas, contudo, demais programas também direcionam recursos nessa área, correspondendo à aquisição e gestão de equipamentos e materiais permanentes, tais como itens de informática e tecnologia, comunicação, armamentos, mobiliário, material de escritório e veículos. A análise pormenorizada dos investimentos logísticos será apresentada mais à frente.

<sup>58</sup>Resolução Conjunta nº. 13/2003, que definiu a RISP 1 em Belo Horizonte.

delimitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)<sup>59</sup>; e a terceira e última fase na delimitação das regionalizações para o interior do Estado<sup>60</sup>.

Pode-se perceber que no período que corresponde à publicação da Resolução Conjunta n. 13/2003, de 17 de setembro de 2003, que instituiu as primeiras AISP, ACISP e RISP no Estado de Minas, até a publicação da Resolução Conjunta n. 117/2009, de 09 de dezembro de 2009, houve um profícuo movimento de negociações e acordos entre as duas instituições para que houvesse o mapeamento e a delimitação desta nova estrutura integrada desde a RMBH até o interior. São instituídas neste período pelo menos 313 AISP e 71 ACISP no estado inteiro e praticamente todas as 18 RISP estaduais [...]. (MINAS GERAIS, 2009, p. 55)<sup>61</sup>.

O Projeto Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) envolve o atendimento da ação de planejamento operacional, tendo por objetivo a geração e a sistematização de informações de inteligência atualizadas e precisas, comunicadas aos órgãos de segurança pública mediante encontros sucessíveis.

Esse modelo é implementado de forma estratégica, através de realização de reuniões regulares com a participação de todos os gerentes em níveis estratégico e tático-operacional das polícias Militar e Civil, incluindo suas unidades especiais e especializadas; representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário Estadual, Prefeituras Municipais, dos Sistemas Prisional e Socioeducativo e da Prevenção Social (MINAS GERAIS, [200-], p. 54).

O IGESE, portanto, apresenta como princípios, o planejamento descentralizado, garantindo maior autonomia aos representantes das AISP's, gestão pró-ativa orientada para a resolução de problemas – foco da gestão policial no controle de incidentes –, esforços concentrados na alocação de recursos humanos e materiais e planejamento tático flexível (adaptado a cada caso estudado).

O funcionamento do IGESE, possibilitado pela existência de reuniões periódicas para a solução de problemas específicos de cada AISP, atribui maior responsabilidade aos seus representantes (comandante da PMMG e delegado da PCMG) na obtenção dos resultados das ações de controle e prevenção de crimes em cada área integrada. Nas reuniões também participam os responsáveis das unidades policiais de ACISP e RISP, demais representantes dos órgãos de Defesa Social, sendo mediados por um funcionário da SEDS.

<sup>59</sup> Resolução Conjunta nº. 765/2005, que definiu a RISP 2 em Contagem e a RISP 3 em Vespasiano.

<sup>60</sup> Resolução Conjunta nº. 39/2006, que determinou as divisões de RISP para todo o Estado.

<sup>61</sup> Os dados da Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social (SISD) da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) em setembro de 2010 apresentam a existência de 18 RISP's, 71 ACISP's e 429 AISP's, compondo toda a divisão geográfica da formatação do Projeto Áreas Integradas. Da mesma forma, na presente data atesta-se a existência de 6 Unidades Prediais Integradas de RISP e de 7 Unidades Prediais Integradas de AISP na Região Metropolitana de Belo Horizonte. No anexo 1 encontra-se o mapa das RISP's de Minas Gerais, atualizado em setembro de 2010.

Após cada reunião, é apresentado conjuntamente um relatório analítico de solução de problemas denominado Diagnostico Orientado para Gestão e Solução de Problemas – DOGESP. (MINAS GERAIS, [200-], p. 59).

A compatibilização de sistemas de informação das organizações policiais e análise criminal referenciada nas bases territoriais pretendem possibilitar um conhecimento aprofundado dos problemas específicos de criminalidade em cada AISP, visando proporcionar a construção de propostas eficientes para o adequado enfrentamento (MINAS GERAIS, 2009, p. 22).

Percebeu-se que, conforme a evolução histórica da política de Integração, durante os anos de 2003 e 2004 houve o desenvolvimento da concepção do processo e sua regulamentação, sendo que a implementação e execução das ações iniciaram efetivamente em 2005 e 2006, recebendo maiores recursos do Governo de Minas Gerais. O Projeto Áreas Integradas iniciou-se a partir da definição dos mapas da 1ª Região Integrada de Segurança Pública em Belo Horizonte, no ano de 2005, mesmo ano de criação da metodologia de trabalho do IGESP (MINAS GERAIS, 2008, p. 12).

### **5.3 Alinhamento Estratégico e Institucionalização da Política de Integração**

Durante os meses de fevereiro a agosto de 2008, foi realizado um alinhamento estratégico da Política de Integração, envolvendo seus órgãos de Defesa Social (PMMG, PCMG, CBMMG, SEDS, Defensoria Pública de Minas Gerais, SUASE, SUAPI, SISD e SPEC) com o intuito de reavaliar os conceitos dessa política de segurança pública e fortalecer seus princípios básicos. Esse alinhamento estratégico definiu a Integração como uma política pública de alinhamento horizontal e sistêmico entre os órgãos de competência de segurança pública, sob coordenação da SEDS, orientada na promoção dos direitos e garantias fundamentais, com mecanismos de participação da sociedade, outros entes e poderes públicos (MINAS GERAIS, 2008, p. 16).

São princípios norteadores da política de Integração a governança colegiada, a autonomia organizacional interna dos órgãos do Sistema de Defesa Social, a promoção e proteção dos Direitos Humanos, a prevenção social e a valorização do profissional (MINAS GERAIS, 2008, p. 17). Portanto, a política de Integração visa o compartilhamento de informações, a compatibilização da atuação operacional por unidades policiais em mesmas áreas geográficas e a resolução conjunta de conflitos. São dimensões dessa política a integração estratégica e operacional (métodos, processos e comunicações), informacional, de capital humano e tecnologia da informação e a compatibilização de políticas preventivas e repressivas.

O Processo de Alinhamento da Integração apresenta quatro eixos de ações e diretrizes: o estratégico, o operacional, o de informações e o de capital humano. No que se refere aos investimentos logísticos, constantes no eixo operacional, encontra-se a ação de revisão dos modelos dos processos logísticos, cujas diretrizes determinavam a garantia de recursos orçamentários aos órgãos de Defesa Social, devendo a SEDS atuar como coordenadora da Integração dos processos logísticos, objetivando a otimização dos recursos. (MINAS GERAIS, 2008, p. 39; 2009, p. 32).

A política de Integração introduzida no Governo de Minas Gerais, dessa forma, incentivou a renovação e modernização tecnológica, o aumento do número de servidores, as regionalizações territoriais de atuação policial englobando todos os municípios mineiros, a partir da configuração de instâncias deliberativas horizontais entre o Governo estadual e as organizações policiais: Comissões Integradas, reuniões do IGESP, e o principal, o CIODS, instância deliberativa máxima de aprovação de resoluções e medidas da política de integração nos órgãos de defesa social. Portanto, sugere a ocorrência de um rearranjo das atividades externas das polícias estaduais, sem que houvesse alteração nas suas estruturas formais internas. O aparato burocrático e a divisão hierárquica das autoridades e cargos permanecem sob discricionariedade autônoma das polícias estaduais.

A pesquisa realizada pela SEDS e pelo CRISP-UFMG (MINAS GERAIS, 2009) visou analisar em que grau a política de Integração promoveu o redesenho institucional e a legitimação nas corporações policiais de Minas Gerais.

Sobre a mensuração da contribuição da Integração na realização de trabalhos em mesmos espaços físicos obteve-se resultados positivos de 61%, também com contribuição na realização de operações conjuntas (67%), na delimitação conjunta de áreas integradas de atuação (76%), na execução de cursos integrados (70%) e na integração das corregedorias (59%) (MINAS GERAIS, 2009, p. 97-99).

Ressalta-se que 12% dos policiais militares e 11% dos policiais civis entrevistados não consideraram realizar operações conjuntas como uma ação positiva à Integração, sendo realçado pela presente pesquisa que, apesar da maioria dos percentuais referentes à PMMG apresentarem resultados positivos em relação à política de Integração, “chama atenção é o fato de haver um percentual de reprovação maior entre os policiais militares” (MINAS GERAIS, 2009, p. 97).

No projeto Áreas Integradas, também há uma considerável institucionalização e legitimidade perante as corporações policiais, uma vez que se encontra o estado de Minas Gerais totalmente delimitado geograficamente pelos três níveis territoriais (RISP, ACISP e AISP). Contudo, constitui ponto negativo a implantação das Unidades Prediais Integradas nos níveis de RISP e AISP, pois não acompanharam o desenvolvimento da formatação no mesmo ritmo, em virtude de uma necessidade considerável de recursos e de capital humano na PCMG.

[...] essas unidades demandam um aporte de considerável de recursos, especialmente porque se optou pela construção de novos prédios, concebidos especialmente para obrigar as duas corporações policiais com todas as suas peculiaridades. Além disso, há o importante problema de escassez de recursos humanos, principalmente na Polícia Civil. Esse pode ser considerado o maior obstáculo para a plena implantação do projeto AISP, sobretudo no âmbito da Polícia Civil, que tem seu efetivo reduzido e até mesmo mal distribuído no estado de Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2009, p. 107).

Apesar da porcentagem de 90% dos entrevistados que consideram a Integração das polícias com necessária, a PCMG assume uma posição mais refratária que a PMMG, sendo esta mais otimista (MINAS GERAIS, p. 109). Da mesma forma, o desenvolvimento da Integração tendeu a um maior avanço nas áreas informacional, operacional e correccional, não ocorrendo semelhante fato com o ensino e com a inteligência policial – área investigativa.

A peculiaridade da política de Integração marca-se pela relação horizontal entre os Órgãos de Defesa Social, atuando em ações de âmbito operacional. Portanto, apesar da SEDS apresentar-se como órgão mediador entre as polícias estaduais, estas é que realizam a atividade finalística de policiamento, não existindo mecanismos de autoridade verticalizados, que condicionem as polícias a colaborarem com as ações de Integração.

O modelo de integração propugnado e implementado [...] devia pautar-se por arranjos institucionais que delimitariam os parâmetros de uma nova rotina de atividades sustentadas na colaboração e na reciprocidade. A disposição subjetiva dos policiais militares e civis para a integração não seria obtida mediante apelos morais ou ordens superiores. **Era preciso forjar e forçar num primeiro momento tal disposição, canalizando-a mediante constrangimentos institucionais, tais como os projetos SIDS, AISP e IGESP.** (MINAS GERAIS, 2009, p. 110, *grifo nosso*).

A própria atuação do CIODS somente começou a ser relevante em 2005, quando o Secretário de Estado de Defesa Social possuía forte autoridade para superar os impasses, o que não havia ocorrido em 2003.

No biênio 2003-2004, por exemplo, os avanços na integração foram muito incipientes, prevalecendo as divergências quanto ao encaminhamento dos projetos. A primeira gestão da Secretaria de Defesa Social (janeiro de 2003 a março de 2005) posicionou-se com um elemento excessivamente neutro no processo de integração e se eximiu do tratamento de questões controversas entre as instituições policiais ocorridas no âmbito estratégico. (MINAS GERAIS, 2009, p. 112).

Dessa forma, sugere-se a existência de uma resistência por parte das organizações policiais em não avançar com maior ênfase na formação e inteligência policial de modo integrado, pois são áreas delimitadoras de sua identidade organizacional, bem como as ações de investigação se perpetuam ao longo dos anos para ambas as organizações. A atuação da PMMG na área de investigação também foi percebida nos estudos de Lopes (2002) e Andrade (2006), revelando um contexto de conflito de competências entre as duas corporações. Da mesma forma, a PCMG restringe as informações do PCnet (sistema informacional de inquéritos) para que sejam compartilhadas entre si, revelando uma perpetuação do conflito entre as organizações policiais. (MINAS GERAIS, 2009, p. 113-114).

## 6. INVESTIMENTOS LOGÍSTICOS

### 6.1 Conceitos Básicos de Logística

A logística possui aplicação tanto no setor privado quanto no público, consistindo em um ramo de conhecimento prático e operacional, cujo objetivo é tornar disponíveis produtos e serviços no local onde são necessários e no momento em que são demandados (BOWERSOX e CLOSS, 2001, p. 19). Segundo o *Council of Logistics Management*<sup>62</sup>, em 1991, assim caracterizou o termo “logística” como:

O processo de planejamento, implementação e controle eficiente e eficaz do fluxo e armazenamento de mercadorias, serviços e informações relacionados desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o objetivo de atender às necessidades do cliente (1991, *apud* BOWERSOX, 2001, p. 20).

A logística é a área de conhecimento que agrega valor quando suas ações são corretamente executadas, o que demanda a necessidade de um gerenciamento para controlar o fluxo de materiais, estoques e produtos. Assim, engloba a administração da movimentação desde o ponto de aquisição dos materiais até sua distribuição, bem como abarca, de maneira geral, a integração e administração de informações, transporte, estoque, armazenamento, manuseio de materiais e embalagens.

A importância da logística ocorreu primeiramente no setor privado. Inicialmente era baseada na realização de atividades desconexas de armazenamento, transporte e distribuição. A partir da década de 1980, com o advento das melhorias tecnológicas e a maior integração do comércio global, a logística foi incluída como elemento essencial na garantia da produção, com influência direta sobre o custo total do produto. Dessa forma, a correta armazenagem, a garantia constante de produtos no estoque a disposição do administrador, bem como o eficiente transporte e distribuição, são áreas funcionais que devem ser integradas conforme um gerenciamento direcionado à satisfação e de necessidade do cliente, atentando-se a um menor custo total possível<sup>63</sup>.

O valor agregado da logística deve direcionar-se ao valor de bem público, ou seja, na satisfação do cidadão por meio da prestação de uma função pública. Direcionado à função de segurança pública, a logística visa a garantia da manutenção dos serviços de segurança e de proteção ao cidadão. A logística de apoio às atividades policiais é o setor que viabiliza

---

<sup>62</sup>Tradução: Conselho de Gestão Logística.

<sup>63</sup>Custo total em logística consiste no custo que inclui todos os gastos necessários para executar as exigências logísticas (BOWERSOX e CLOSS, 2001, p. 25).

a utilização, por parte das corporações, dos equipamentos, materiais, investimentos e viaturas destinados à proteção coletiva.

Já a competência logística<sup>64</sup> é alcançada, segundo Bowersox e Closs (2001, p. 37), pela coordenação de um projeto de rede, informação, transporte, estoque, armazenagem, manuseio de materiais e embalagens. Sendo que o objetivo de coordenação dessas áreas situa-se na gestão harmônica no atendimento das demandas por determinado serviço ou produto.

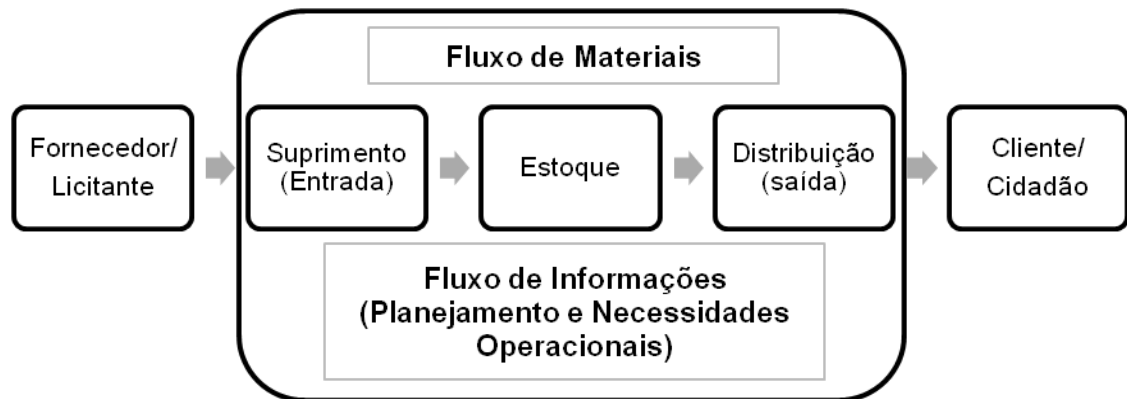
Projeto de rede consiste na determinação da quantidade e localização de todos os tipos de instalações necessárias para a execução do processo logístico (BOWERSOX e CLOSS, 2001, p. 39). Já a informação corresponde em fator essencial quanto a sua disponibilidade, tempo hábil e qualidade. O transporte é a área operacional da logística que posiciona geograficamente o estoque, observando fatores de custo, velocidade e consistência; este último se relaciona ao conceito de confiabilidade do serviço. O estoque obedece às necessidades da organização conforme a estrutura da rede e do nível desejado de serviço ao cliente. Por fim, a armazenagem, manuseio e embalagem interferem nos processos logísticos de acordo com os arranjos definidos pelas organizações.

Em especial, essa monografia se concentra no estudo dos investimentos logísticos em segurança pública, destinados às polícias estaduais. Dessa forma, no que tange à ciência da logística, o interesse centra-se no fluxo de informações, que envolve o planejamento e coordenação dos investimentos e recursos destinados à logística de segurança pública de Minas Gerais, apresentado na Figura 4. Conjuntamente com esse fluxo, existe o de necessidades operacionais, que consiste em receber, processar e expedir o estoque conforme as demandas de materiais e produtos acabados. Envolve, portanto, o suprimento (entrada), gerenciamento de estoque, e a distribuição (saída),

---

<sup>64</sup>A competência logística consiste no conjunto de áreas de conhecimento essenciais para a consecução dos processos universalmente adotados, compreendidos no âmbito da logística (BOWERSOX e CLOSS, 2001, p. 22).

Figura 4 – Fluxo da Logística de Materiais e Produtos



Fonte: Elaboração própria, baseado em BOWERSOX e CLOSS (2001).

As ações de planejamento e execução dos investimentos logísticos englobam os objetivos estratégicos correspondentes aos Projetos Estruturadores do Governo de Minas Gerais de 2004-2010, inseridos na política de Integração. Outro ponto são as limitações de capacidade – restrições orçamentárias destinadas à área de segurança pública, em especial, à logística –, as necessidades logísticas – entendimento das estruturas das corporações, políticas de atuação e realidades das necessidades aos quais os recursos se destinam.

## 6.2 Evolução dos Investimentos Logísticos em Segurança Pública

Os dados obtidos da evolução dos investimentos logísticos em Segurança Pública são oriundos do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, a preços correntes, presentes nas Leis Orçamentárias Anuais de 2002 até 2010<sup>65</sup>, o que engloba, portanto, um aporte histórico anterior à implementação da política de integração do Governo de 2003<sup>66</sup>, com a possibilidade de visualizar as alterações oriundas com a política de Integração na segurança pública de Minas Gerais. Os investimentos logísticos foram retirados no SIAFI observando as seguintes informações das dotações orçamentárias que delimitaram o conjunto dos dados analisados:

Classificação Institucional:  
 Unidade Orçamentária:  
 1.25.1 Polícia Militar de Minas Gerais;  
 1.24.1 Secretaria de Segurança Pública<sup>67</sup>;

<sup>65</sup>Dados recolhidos em 22 de setembro de 2010 no SIAFI.

<sup>66</sup>Os investimentos logísticos, bem como os demais em segurança pública, advindos conforme as diretrizes e programas do Governo de 2003-2006 e de 2007-2010, que instituiu a Política de Integração, passaram a compor os Planos Plurianuais e suas respectivas Leis Orçamentárias Anuais a partir do exercício financeiro de 2004. Portanto, os valores orçamentários de 2002 e 2003 correspondem ao Governo de 1999-2002.

<sup>67</sup> Até o ano de 2003, a Polícia Civil de Minas Gerais era estabelecida como a Secretaria de Segurança Pública de Minas Gerais.

1.51.1 Polícia Civil de Minas Gerais;  
1.45.1 Secretaria de estado de Segurança Pública.

Classificação Funcional:  
Função: 06 – **Segurança Pública**.

Classificação da Despesa:  
Categoria Econômica: 4 – **Despesa de Capital**;  
Grupo de Despesa: 4 – **Investimentos**;  
Modalidade de Aplicação: 90 – Aplicação Direta;  
Elemento de Despesa: 52 - **Equipamentos e Materiais Permanentes**.  
Item de Despesa:

03 - **Armamento e Equipamento de Uso Policial**: Armamentos em geral e equipamentos de manobra, proteção, segurança, desde que considerados material permanente, e outros que tenham emprego em suporte às atividades policiais;

06 - **Equipamentos de comunicação e telefonia**: Equipamentos ou aparelhos para telecomunicações, tais como: telex, fax, rádio comunicação, telefonia (centrais telefônicas, KS celulares, etc.). excluem-se deste item os aparelhos de telefones simples considerados como material de consumo.

07 - **Equipamentos de informática**: Equipamentos de informática e acessórios ou componentes que sejam caracterizados como material permanente (microcomputador, impressora, scanner, no brake, estabilizador e hub).

08 - **Equipamentos de som, vídeo, fotográfico e cinematográfico**: Aparelhos, utensílios e equipamentos em geral para cine, vídeo, foto e som, caracterizados como material permanente. ex.: microfone, sistema de som, mesa de som, TV, etc.

12 - **Máquinas, aparelhos, utensílios e equipamentos de uso administrativo**: Máquinas, aparelhos, utensílios e equipamentos em geral, adquiridos para uso administrativo e caracterizados como material permanente.

14 – **Mobiliário**: Mobiliário em geral para escritório, hospitais e outras repartições, confeccionados em madeira, em aço, em ferro, etc.

17 – **Veículos**: Veículos em geral.

20– **Equipamentos de segurança eletrônica**: Sistema eletrônico e equipamentos para segurança e vigilância. (MINAS GERAIS, 2010; BRASIL, 1999; *grifo nosso*)<sup>68</sup>.

Ao analisar os investimentos logísticos aplicados em segurança pública, é pacífica a afirmação de sua importância na realização das atividades policiais, uma vez que os equipamentos e materiais de uso policial (armamento, coletes, algemas), administrativo, de informática, comunicação e tecnologia, além das viaturas consistem em recursos essenciais para a existência de uma polícia aparelhada e com condições de realizar sua atividade-fim.

No que se refere aos investimentos logísticos em segurança pública mineira, alinhados aos objetivos da política de Integração dos Órgãos de Defesa Social, observou-se uma centralização inicial na execução desta política de Governo na Região Metropolitana de Belo Horizonte, com a expansão posterior à Região Metropolitana e gradualmente em outros municípios somente nos meses finais de 2005.

---

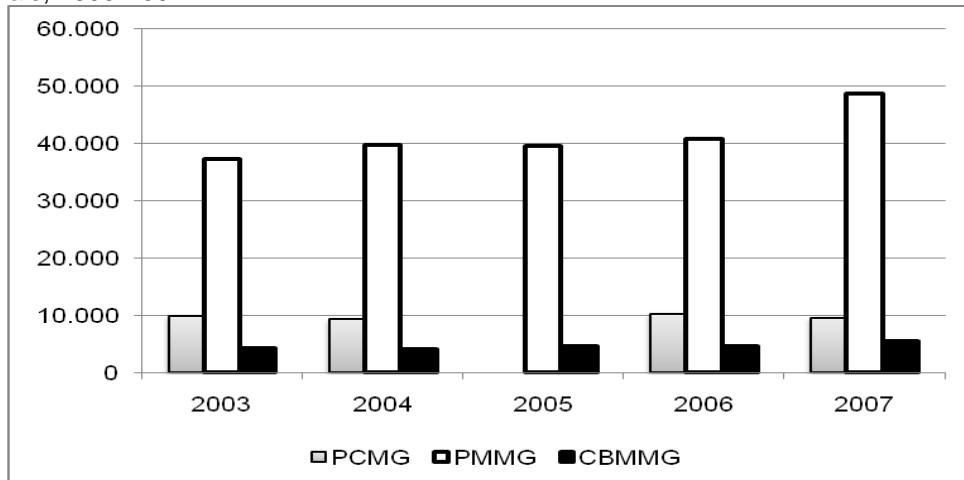
<sup>68</sup>Os principais itens das dotações orçamentárias corresponde à conjugação dos dados da Classificação Econômica da Despesa publicada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>, e da Classificação Funcional constante no Anexo da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Os valores apresentados correspondem às despesas empenhadas referentes a cada ano de exercício financeiro, apresentando, pois, maior fidelidade com a execução orçamentária.

Quanto à compra de equipamentos policiais, observa-se que somente em fins de 2005 e início de 2006 os municípios de outras regiões do estado começaram a ser beneficiados, como foram os casos de Uberlândia, Montes Claros, Governador Valadares, Juiz de Fora e Uberaba. Ao todo, 220 municípios receberam equipamentos policiais diversos nesses dois semestres (SAPORI, 2007, p. 153).

O investimento em logística e suprimento de equipamentos e materiais de segurança foi considerado como uma das áreas de menor atenção durante as décadas de 1980 e 1990, em que se configurava o sucateamento dos órgãos em segurança pública, sendo visto como uma das causas da ineficiência do Subsistema Policial, que impedia a realização das atividades de polícia judiciária e administrativa – investigação e policiamento (SAPORI, 2007).

O crescimento dos índices de criminalidade em todo o Brasil, contra a pessoa e contra o patrimônio, também justificou a necessidade de converter receitas orçamentárias para a segurança pública (SAPORI, 2007). Um outro argumento consiste na necessidade de equipar os membros dos órgãos de segurança pública, garantindo a todos equipamentos em condições de uso – armamento, equipamento de proteção individual, viaturas, material de perícia e investigação. Essa necessidade é crescente em virtude do contingente de policiais e bombeiros, principalmente de policiais militares que possuem a competência na realização do policiamento ostensivo, patrulhamento e vigilância. O gráfico 2 revela que o número total dessa corporação passou de um total aproximado de 38.000 mil policiais em 2003 para um total de quase 50 mil efetivos em 2007. Quanto à PCMG e ao CBMMG, não houve um crescimento considerável, mantendo-se em um total médio aproximado de 9.800 e 4.600 efetivos, respectivamente. Como a PMMG possui um número superior de efetivos comparados com os outros órgãos, necessariamente os investimentos em logística também se concentraram nesta corporação ao longo dos anos de forma proporcional.

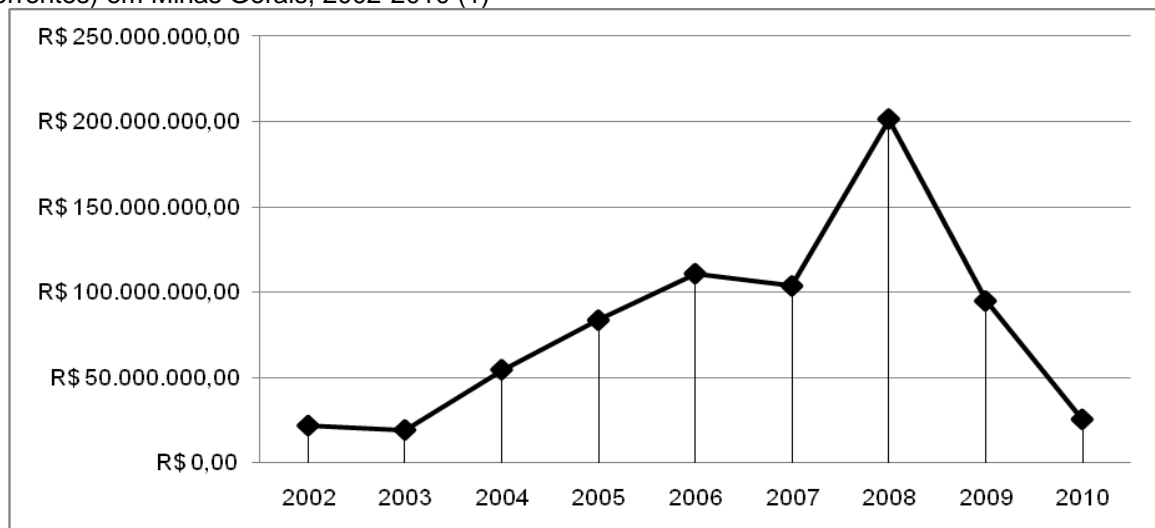
Gráfico 2 – Total de Efetivos por Órgão de Segurança Pública em números absolutos por ano em Minas Gerais, 2003-2007



Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do Ministério da Justiça e de relatório elaborado pela Coordenação Geral de Pesquisa / Secretaria de Nacional de Segurança Pública SENASP / MJ  
 Nota: Não há dados do efetivo da Polícia Civil de Minas Gerais no ano de 2005.

Utilizando os dados do SIAFI, o Gráfico 3 apresenta os valores, a preços correntes, dos investimentos em logística da segurança pública entre os anos de 2002 a 2010, somente das organizações policiais e da SEDS (órgão coordenador dos investimentos)<sup>69</sup>.

Gráfico 3 - Investimentos Logísticos Totais (PMMG, PCMG e SEDS) em valores anuais (a preços correntes) em Minas Gerais, 2002-2010 (1)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

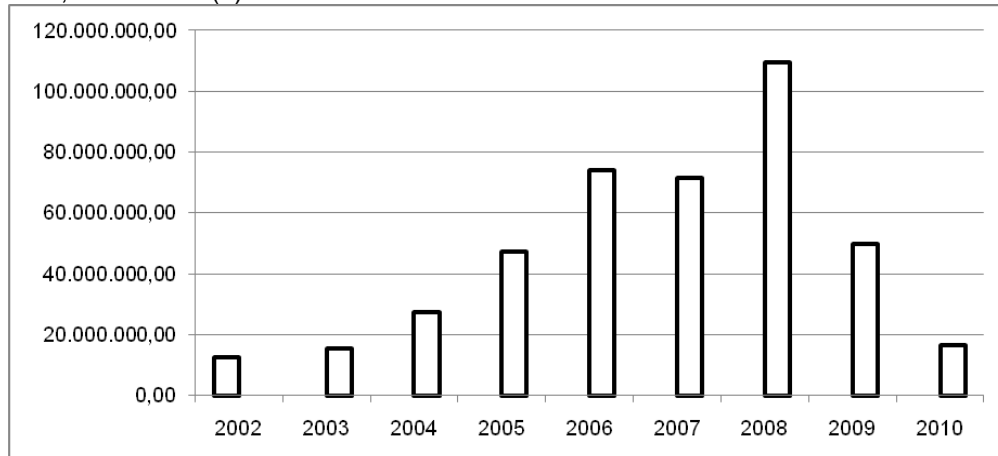
Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

<sup>69</sup>Todos os gráficos elaborados com base nos dados emitidos pelo SIAFI, correspondem aos itens de despesa de números 03 (Armamento e Equipamento de Uso Policial), 06 (Equipamentos de comunicação e telefonia), 07 (Equipamentos de informática), 08 (Equipamentos de som, vídeo, fotográfico e cinematográfico), 12 (Máquinas, aparelhos, utensílios e equipamentos de uso administrativo), 14 (Mobiliário), 17 (Veículos), 20 (Equipamentos de segurança eletrônica), todos do elemento de número 52 (Equipamentos e materiais permanentes), conforme a função de número 06 (Segurança Pública).

Observa-se a manutenção de valores mínimos durante os anos de 2002 e 2003, na média aproximada de R\$ 20,5 milhões por ano, tendo um crescimento ascendente a partir de 2003, ano este de implantação da política de Integração, mantendo-se em 2006 e 2007 um valor médio aproximado de R\$ 107 milhões. Destaca-se os investimentos logísticos ocorridos em 2008, foram marcados por um crescimento abrupto na ordem dos R\$ 201,33 milhões empenhados em despesas com investimentos em logística. Ressalta-se que nos anos de 2009 e 2010, até a presente data da consulta, houve a redução vertiginoso desses investimentos alcançando o valor aproximado de R\$ 25,5 milhões em 2010. Esse valor do último ano assemelha aos valores apresentados nos anos de 2002 e 2003.

A PMMG se caracterizou durante estes anos pelo afluxo de valores consideráveis do total investido entre as corporações policiais e a SEDS sobre a logística de materiais e equipamentos. Partiu-se de um valor aproximado de R\$ 12,4 milhões, alcançando em 2006 a cifra de R\$ 73,9 milhões, tendo em 2008 o pico investido no valor aproximado de R\$ 109,4 milhões, chegando em 2010 no total de R\$ 16,5 milhões, até o mês de setembro desse ano.

Gráfico 4 - Total de Investimentos Logísticos na PMMG em valores anuais (a preços correntes) em Minas Gerais, 2002-2010 (1)

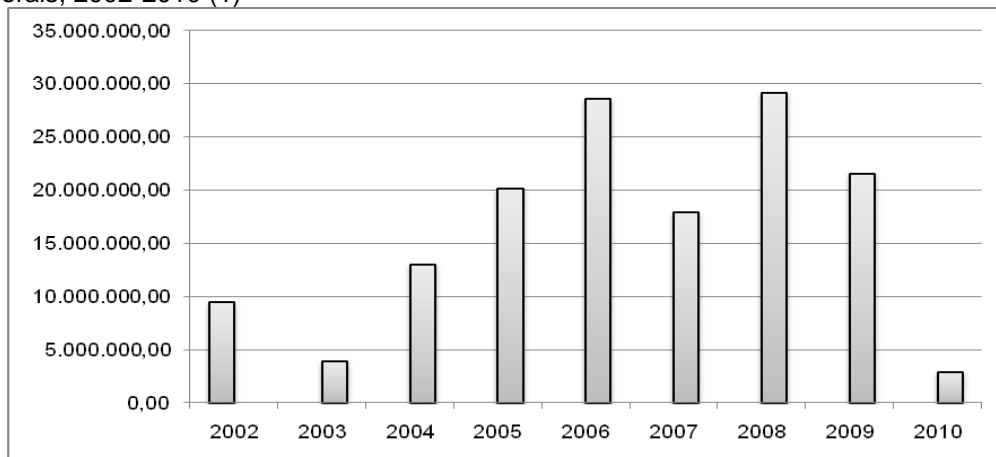


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Quanto aos investimentos logísticos totais pela PCMG, em nenhum dos anos apresentados os valores ultrapassaram o montante de R\$ 30 milhões, nem mesmo em 2006 e 2008, anos que apresentaram os índices de maior investimento de valores na ordem de R\$ 28,6 e de R\$ 29,1 milhões. Destaque para o ano de 2002, com investimentos de R\$ 9,4 milhões, superiores aos valores apresentados nos anos de 2003 e de 2010.

Gráfico 5 - Total de Investimentos Logísticos na PCMG em valores anuais (a preços correntes) em Minas Gerais, 2002-2010 (1)

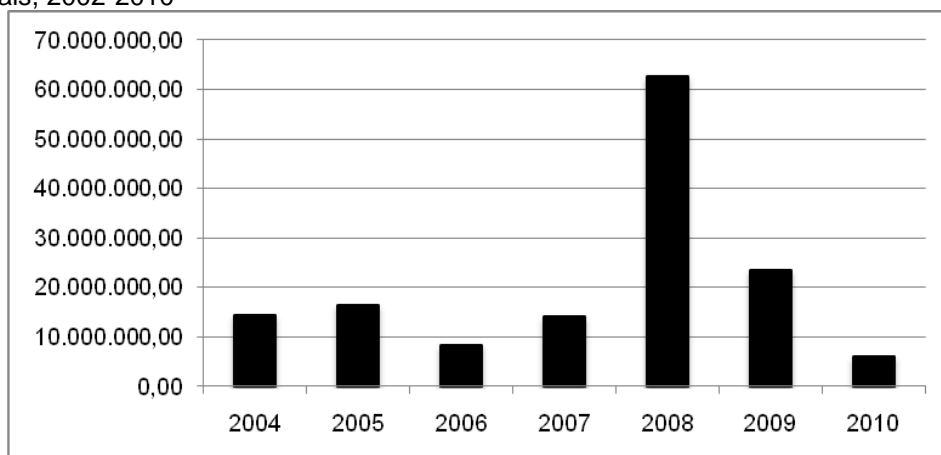


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Os investimentos na Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) iniciaram em 2004, quando foi instituída em substituição da antiga Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH) e da Secretaria de Segurança Pública (SSP), esta última que correspondia à atual PCMG. Os valores apresentados durante esses anos giraram em torno da média aproximada de R\$ 13,8 milhões, exceto o ano de 2008, que houve investimentos na ordem de R\$ 62,7 milhões. Os anos de menores investimentos foram os de 2006 e de 2010, não alcançando a faixa dos R\$ 10 milhões.

Gráfico 6 - Total de Investimentos Logísticos na SEDS em valores anuais (a preços correntes) em Minas Gerais, 2002-2010



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Observando individualmente o gráfico de cada órgão, e a sua participação nos montantes de recursos anuais, verifica-se que a PMMG apresentou em média 60% do total da destinação dos investimentos logísticos em cada um destes 09 anos de exercício financeiro, enquanto a

PCMG e a SEDS apresentaram porcentagens semelhantes na média dos 20% investidos, cada uma.

Tabela 1 – Evolução dos Gastos Anuais em Investimentos Logísticos por Órgão de Defesa Social em valores absolutos (a preços correntes) e por porcentagem de participação anual, em Minas Gerais, 2002-2010 (1)

<b>Ano de Exercício</b>	<b>Total em Valores Absolutos</b>	<b>PMMG</b>	<b>PCMG</b>	<b>SEDS</b>	<b>Total em Porcentagem</b>
<b>2002</b>	R\$ 21.855.172,37	56,60%	43,40%	..	100,00%
<b>2003</b>	R\$ 19.261.145,15	79,68%	20,32%	..	100,00%
<b>2004</b>	R\$ 54.568.024,53	49,83%	23,81%	26,36%	100,00%
<b>2005</b>	R\$ 83.582.206,67	56,36%	24,05%	19,60%	100,00%
<b>2006</b>	R\$ 110.803.513,90	66,70%	25,83%	7,47%	100,00%
<b>2007</b>	R\$ 103.579.698,27	69,04%	17,28%	13,68%	100,00%
<b>2008</b>	R\$ 201.331.470,56	54,34%	14,48%	31,18%	100,00%
<b>2009</b>	R\$ 94.790.356,09	52,43%	22,71%	24,86%	100,00%
<b>2010</b>	R\$ 25.517.393,06	64,88%	11,30%	23,82%	100,00%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

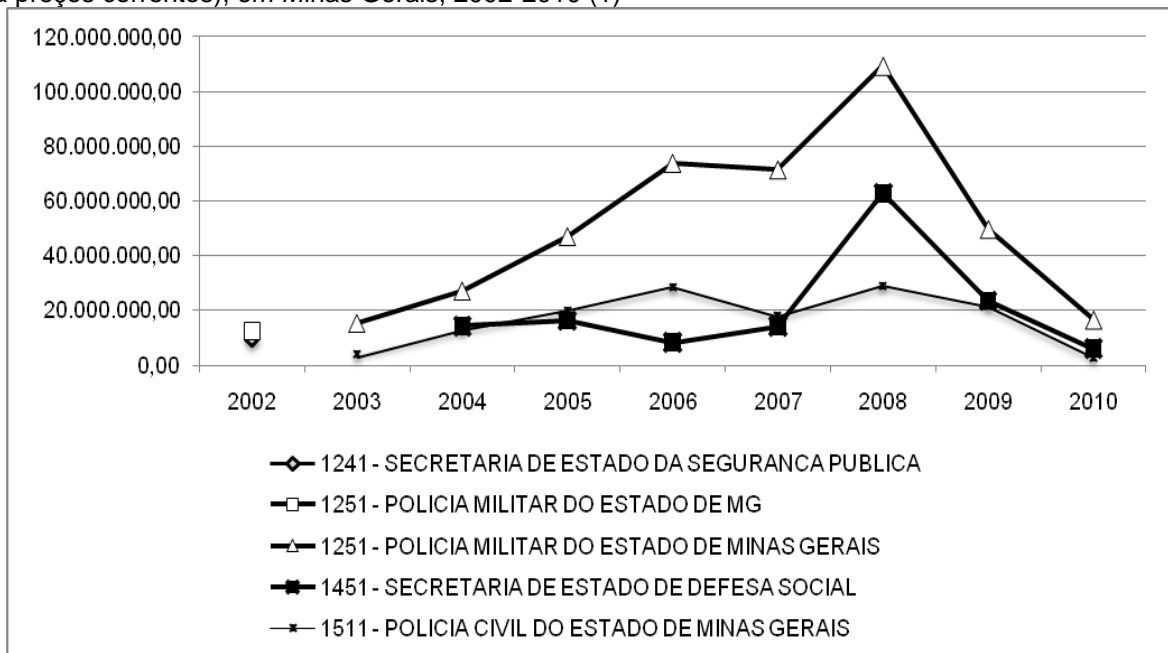
Nota: Sinal convencional utilizado: .. não se aplica dado numérico.

(1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Uma justificativa da concentração dos recursos na PMMG refere-se a seu contingente de maior número comparado com as demais organizações, bem como sua estrutura de atuação em todo o Estado, ao passo que a PCMG restringe-se aos municípios que apresentam comarcas, devido a sua atividade ligada à função de polícia judiciária. Outra justificativa consiste na lógica de especialização funcional da PCMG que se diferencia da PMMG que apresenta a lógica de expansão territorial. Apesar disso, o Projeto Áreas Integradas se utilizou da lógica da PMMG no desenho das áreas de atuação policial integrada, demandando uma unidade da PCMG juntamente com a PMMG em cada regionalização de área integrada.

O gráfico 7 demonstra a evolução dos investimentos logísticos comparando as corporações policiais e a SEDS, evidenciando uma concentração considerável com a PMMG e, por sua vez, uma participação relevante da SEDS no ano de 2008. A PCMG apresentou crescimento já em 2004, mas manteve-se a um patamar médio de R\$ 20 milhões. Em comparação desse gráfico 7 com o 3, observa-se a relevante participação dos recursos na PMMG, em que as duas linhas de evolução apresentam trajetórias semelhantes ao longo dos anos.

Gráfico 7 – Evolução dos Investimentos Logísticos Totais (PMMG, PCMG e SEDS) em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010 (1)<sup>70</sup>



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Os dados relativos a investimentos em armamento e demais equipamentos de proteção policial das três organizações revela um aporte considerável dessa espécie de investimento para a PMMG, uma vez que realiza a atividade de polícia preventiva e repressiva, com considerável atenção aos anos de 2006 e 2008, que apresentaram valores aproximados de R\$ 11,3 e de R\$13,8 milhões.

<sup>70</sup> A Secretaria de Segurança Pública (SSP) era o antigo nome da atual PCMG, sendo consideradas como a mesma organização para fins de evolução dos investimentos nesta corporação. Da mesma forma, o Sistema Eletrônico do SIAFI apresenta duas nomenclaturas de PMMG, apesar de possuírem o mesmo número da classificação institucional, sendo que o termo “Polícia Militar de MG” corresponde à organização em 2002, e “Polícia Militar do Estado de Minas Gerais” à corporação a partir de 2003. Por fim, a Secretaria de Estado de Minas Gerais (SEDS) foi implantada somente em 2004, não possuindo dados anteriores a esta data. O que também não se justifica incluir a antiga Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH) no presente estudo pois somente com a política de integração é que a Secretaria assumiu a responsabilidade na coordenação dos investimentos logísticos policiais.

Gráfico 8 - Investimentos em Armamento e Equipamento de Uso Policial (item 03) da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010 (1)

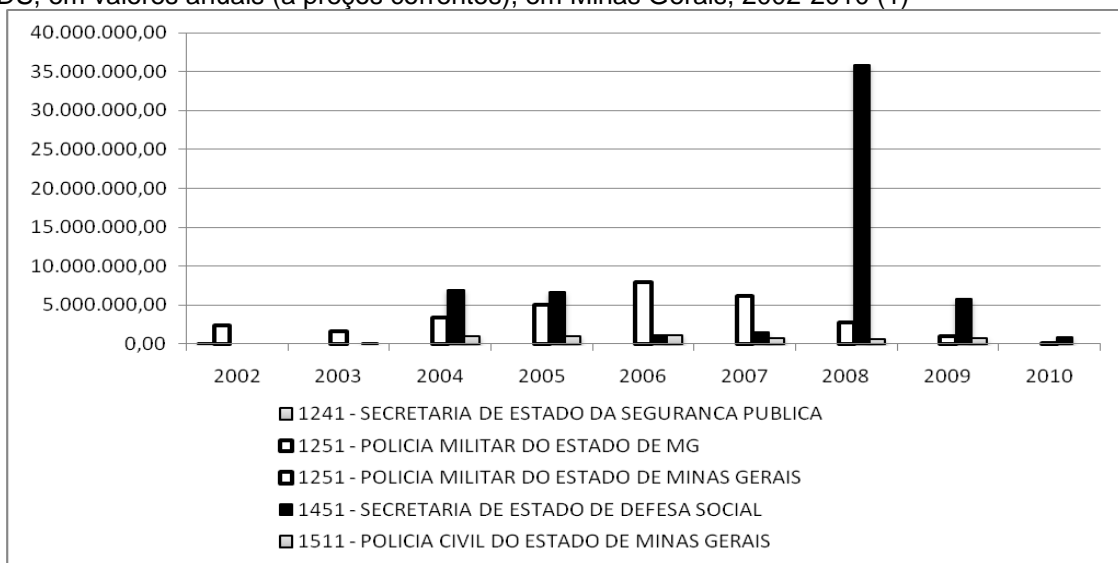


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Os investimentos em comunicação e telefonia englobam os rádios de comunicação e demais aparelhos de transmissão de voz. Observou-se um contínuo de investimentos não superior a R\$ 10 milhões na maioria dos anos para as três organizações, com a exceção do ano de 2008 para a SEDS, que apresentou investimentos de R\$ 35,8 milhões, sem correspondência nos demais anos.

Gráfico 9 - Investimentos em Equipamentos de Comunicação e Telefonia (item 06) da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010 (1)

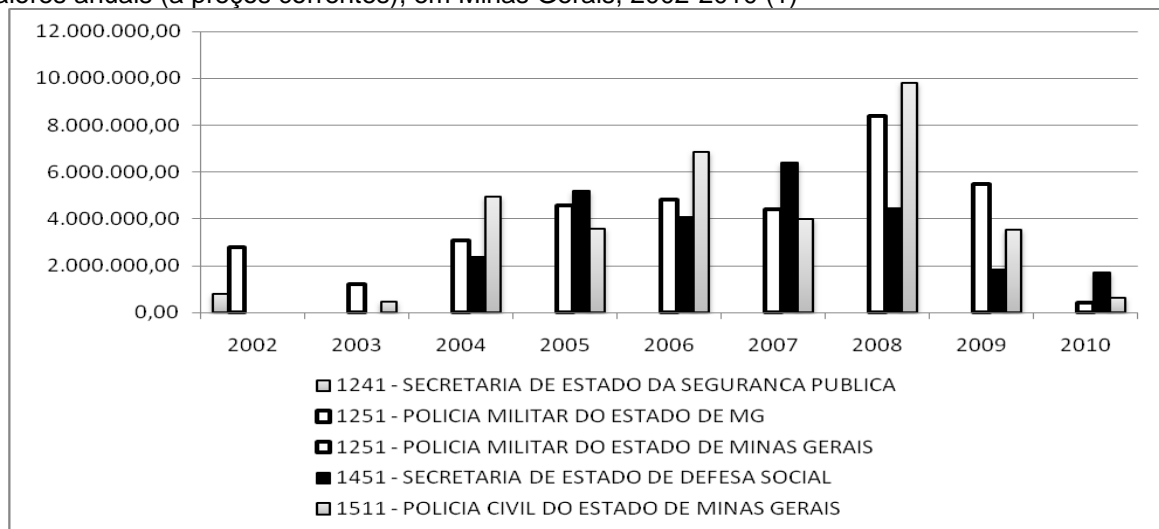


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Os investimentos em equipamentos de informática – computadores, peças de informática, processadores, dentre outros – obtiveram uma continuidade em todas as três organizações, que apresentaram cada uma médias de execução financeira de 2002 a 2010 na faixa dos R\$ 2 a R\$ 6 milhões. Destaque para os anos de 2004, 2006, 2008 e 2010, no qual a PCMG apresentou maiores investimentos que a PMMG, o que se justifica pela atividade de investigação e perícia da Polícia Civil, demandando uma maior estrutura de tecnologia na realização de suas atividades.

Gráfico 10 - Investimentos em Equipamentos de Informática (item 07) da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010 (1)

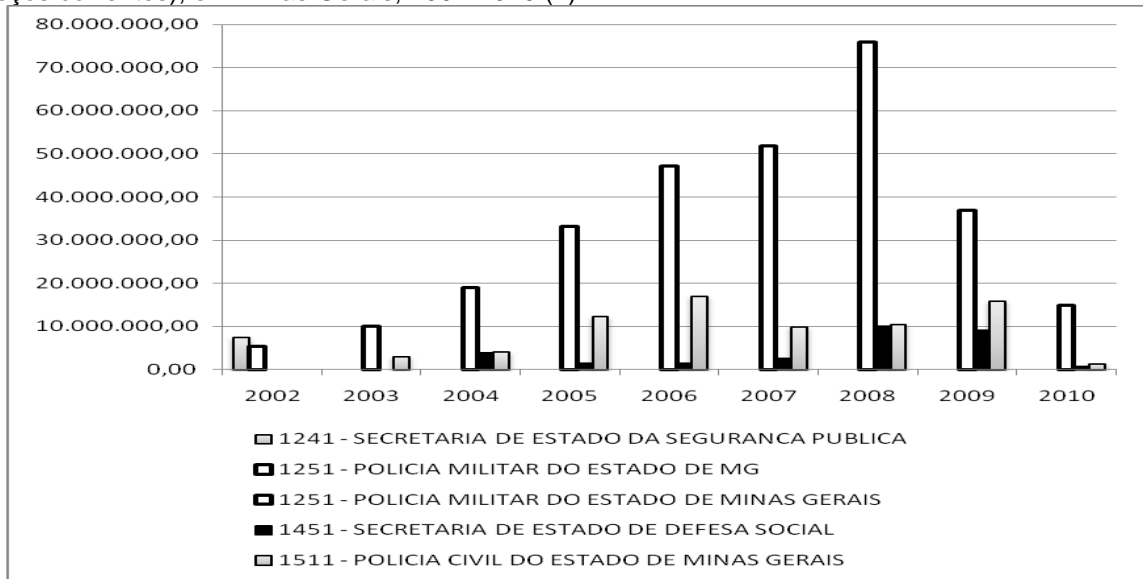


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Os investimentos em veículos incluem todos os diversos tipos de automóveis, caracterizados ou não, além de motos, furgões, dentre outros. Observam-se valores crescentes e elevados para a PMMG, atingindo em 2008 o total de R\$ 75,9 milhões, correspondendo a 69% do total de investimentos da PMMG nesse ano. Da mesma forma, o total de aquisições em veículos para a PMMG de 2002-2010 correspondeu a 68,35% do total de recursos investidos na PMMG durante o período de 2002-2010, e a 40,43% do total de investimentos logísticos das três organizações nesse período de 2002-2010. Assim, observa-se a concentração de recursos na PMMG e, principalmente na despesa de veículos policiais ao longo dos anos analisados. Completa-se o entendimento de que a curva de investimentos totais para as três organizações no período de 2002 a 2010 obedece a trajetória da aquisição de veículos para a PMMG.

Gráfico 11 - Investimentos em Veículos (item 17), da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010 (1)

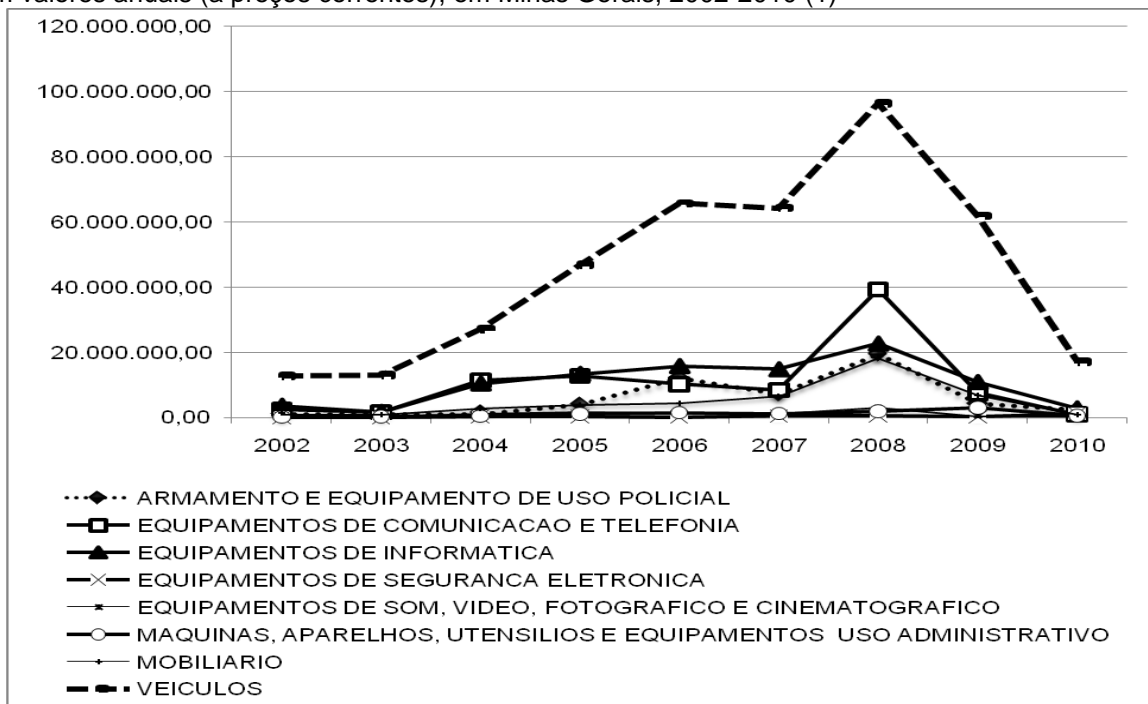


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Portanto, analisando detalhadamente os principais itens que concentraram maiores montantes de despesa do conjunto de investimentos logísticos, o Gráfico 12 – revela que a concentração de recursos direcionou-se para a PMMG e, em especial, nos investimentos em veículos para esta organização.

Gráfico 12 – Evolução dos Investimentos Logísticos por itens de despesa, da PMMG, PCMG e SEDS, em valores anuais (a preços correntes), em Minas Gerais, 2002-2010 (1)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAG.

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

Conclui-se que a evolução dos investimentos logísticos não foi crescente nem equânime, ou proporcional, para cada um dos itens referentes a equipamentos e materiais permanentes, nem às organizações analisadas em Minas Gerais entre 2002 e 2010. A trajetória de quase todos os itens demonstrou investimentos reduzidos nos anos de 2002 e 2003, com um crescimento modesto nos anos de 2004 a 2007, tendo, em quase todos, atingido um máximo em 2008, e uma posterior queda dos valores de forma acentuada nos anos de 2009 e 2010. Todos itens de despesa variaram entre as faixas de R\$ 0 a R\$ 20 milhões, com exceção dos equipamentos de comunicação e telefonia que, em 2008, apresentou o valor de R\$ 39,2 milhões, retornando para a primeira faixa no ano subsequente. A despesa de veículos revelou um crescimento considerável de 2003 a 2006, mantendo-se constante até 2007, apresentando um crescimento superior em 2008, e, posteriormente, uma queda não acentuada em 2009 e 2010. Da mesma forma, a queda dos investimentos em 2009 e 2010 correspondeu ao período posterior de aquisição dos bens permanentes, o que demandam ações de manutenção e reparos, valores estes comparativamente menores.

Outro ponto a salientar no ano de 2008 foi o início do Plano Plurianual de Ação Governamental de 2008-2011, que alterou determinadas ações adequando-as à política de integração, conforme o Processo de Alinhamento Estratégico publicado em 2008 (MINAS GERAIS, 2008), constando como uma das diretrizes do eixo operacional a revisão do modelo dos processos logísticos. Nesse mesmo ano, foram iniciadas as obras de construção e reparos de unidades prediais integradas, em que equipamentos e materiais foram demandados para abastecer os novos espaços físicos de segurança pública (as Unidades Prediais Integradas de RISP e AISP). Da mesma forma, houve um aumento gradual na centralização dos investimentos logísticos para a SEDS, conforme observado nos anos de 2009 e 2010, com relevância para o montante de recursos sob responsabilidade dessa Secretaria de Estado.

As despesas referentes aos investimentos logísticos abarcam diferentes Projetos, com a participação dos diferentes Órgãos de Defesa Social. No que diz respeito às corporações policiais e à SEDS, os maiores investimentos se concentraram no Projeto Estruturador “Redução da Criminalidade em Minas Gerais” (PPAG 2004-2007), definindo o objetivo e o método de atuação da política estadual em segurança pública, e, principalmente, pelo conjunto de ações do Programa 021: “Gestão de Ações e Informações Integradas dos Órgãos de Defesa Social (PPAG 2008-2011), em que a política foi mantida e ampliada, no que tange à importância da lógica de integração operacional e informacional, sendo

perceptível nos valores crescentes e no maior número de ações sob responsabilidade de cada organização estudada.

A Tabela 2 revela a evolução das ações atinentes a cada corporação policial e à SEDS, revelando que nos últimos anos, em especial nos anos de 2009 e 2010, houve um maior direcionamento da coordenação dos recursos orçamentários de logística para a SEDS, conforme evidenciado na ação 4274 de “Apoio Logístico às Ações Integradas”, atividade exclusiva de aquisição e gestão de equipamentos e materiais permanentes em segurança pública sob responsabilidade dessa Secretaria de Estado.

Tabela 2 – Histórico das Ações do Projeto Áreas Integradas constantes nos PPAG's 2004-2007 e 2008-2011(a preços correntes), em Minas Gerais, 2004-2010 (1) (INÍCIO)

Programa	Ano	Órgão	Ação	Descrição	Valor Físico	Valor Financeiro	
Programa 021 - Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social	2010	PCMG	1303	Renovação da Frota	45 Unidades	2.040.000,00	
			1304	Cinturão de Segurança	29 Municípios	4.000.000,00	
			1036	Modernização da Logística de Unidades Operacionais	1 Área Integrada	26.000,00	
		PMMG	1033	Modernização da Logística de Unidades Operacionais	57 Municípios	2.655.027,00	
			4572	Terceirização da Frota	831 Viaturas	22.717.200,00	
		SEDS	<b>4274</b>	<b>Apoio Logístico as Ações Integradas</b>	<b>15 Unidades</b>	<b>17.324.258,00</b>	
			<b>1187</b>	<b>Implantação de Unidades Prediais Integradas</b>	<b>18 Unidades Prediais</b>	<b>31.040.000,00</b>	
		2009	PCMG	1035	Modernização da Logística de Unidades Prediais Integradas	43 Prédios	5.080.000,00
				1304	Cinturão de Segurança	55 Municípios	8.000.000,00
				1303	Renovação de Frota	75 Unidades	2.700.000,00
	1036			Modernização Logística de Unidades Operacionais	31 Áreas Integradas	8.500.000,00	
	PMMG		1033	Modernização logísticas de Unidades Operacionais	37 Áreas Integradas	13.917.434,00	
			1039	Cinturão de Segurança	60 Municípios	10.340.490,00	
			1032	Modernização Logística de Unidades Prediais Integradas	37 Prédios	5.640.000,00	
	SEDS		4572	Terceirização da Frota	33 Unidades	29.268.130,00	
			<b>4274</b>	<b>Apoio Logístico as Ações Integradas</b>	<b>11 Unidades Mantidas</b>	<b>17.818.940,00</b>	
			<b>1187</b>	<b>Implantação de Unidades Prediais Integradas</b>	<b>18 Unidades Prediais</b>	<b>30.040.000,00</b>	
	2008	PCMG	1035	Modernização Logística de Áreas Prediais Integradas	11 Prédios	6.830.000,00	
			1036	Modernização da Logística de Unidades Operacionais	30 Áreas Integradas	7.000.000,00	
		PMMG	1032	Modernização da Logística de Áreas Prediais Integradas	11 Prédios	9.040.000,00	
			1033	Modernização logísticas de Unidades Operacionais	19 Áreas Integradas	11.400.000,00	
			1039	Cinturão de Segurança	148 municípios	27.415.468,00	
		SEDS	4572	Terceirização da Frota	33 Unidades	29.268.130,00	
			1187	Implantação de Unidades Prediais Integradas	11 Unidades Prediais	37.000.000,00	
1186	Formatação de Áreas Integradas	826 Áreas Formatadas	80.000,00				

(CONTINUA)

Programa	Ano	Órgão	Ação	Descrição	Valor Físico	Valor Financeiro
Programa 0313 Redução da Criminalidade de Violenta de MG	2007	PCMG	1318	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	25 Áreas Integradas	8.000.000,00
		PMMG	1800	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	25 Áreas Integradas	12.000.000,00
		SEDS	1713	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	5 Áreas Integradas	100.000,00
	2006	PCMG	1318	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	10 Áreas Integradas	1.125.704,00
		PMMG	P800	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	10 Áreas Integradas	2.038.750,00
		SEDS	1713	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	49 Áreas Integradas	6.430.000,00
	2005	PCMG	P318	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	36 Áreas Integradas	50.000,00
		PMMG	P686	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento – SETOP	1 Prédio Reformado	1.347.234,00
			P800	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	36 Áreas Integradas	1.606.250,00
		SEDS	P713	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	36 Áreas Integradas	5.000.000,00
	2004	PCMG	P318	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	24 Áreas Integradas	2.563.750,00
		PMMG	P800	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	24 Áreas Integradas	4.417.152,00
SEDS		P713	Implantação das Áreas Integradas de Policiamento	24 Áreas Integradas	1.204.665,00	

Fonte: PPAG 2004-2007 e PPAG 2007-2011, disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 03.ago.2010 (*grifo nosso*).

Nota: (1) Os valores apresentados no ano de 2010 compreendem até o dia 22 de setembro.

A concentração de recursos na Secretaria de Estado de Defesa Social sugere a existência de uma maior institucionalização da política de Integração, que pode gerar, em consequência, maior legitimidade à SEDS perante as polícias estaduais, atuando de forma mais consistente na execução da política de Integração. Assim, há a tendência da configuração da Integração como uma política de Estado, e não simplesmente como política de Governo, uma vez que paulatinamente abarca ações mais estratégicas e que demandam maiores recursos orçamentários na área de segurança pública.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diretrizes e preceitos da integração remetem ao escopo de atuação operacional integrada, nos âmbitos informacional, territorial e ação finalística de prevenção e repressão criminosa, o que não se observa um direcionamento da política de integração nas estruturas internas das corporações policiais. Portanto, sugere-se que a mudança dos arranjos organizacionais não ocorreu sobre todos os aspectos organizacionais, existindo, por sua vez, acomodações e adaptações das duas corporações para atender à política estadual. Entretanto, indica-se que as estruturas altamente burocráticas, em todos os seus principais aspectos organizacionais, não sofreram mudanças consideráveis: a autonomia administrativa e financeira foi mantida, bem como as formas de ingresso, planos de carreira, hierarquias, cargos e divisão das tarefas, estabelecidos conforme as deliberações das respectivas corporações policiais.

As mudanças estruturais que ocorreram, o que se pode atribuir, em grande parte, como conseqüência do novo paradigma do ambiente externo (Constituição de 1988, defesa dos Direitos Humanos e maior proximidade da sociedade civil com órgãos de segurança pública), remodelaram os conceitos de legitimidade do subsistema policial, no qual sugere-se que as alterações ocorreram por iniciativa das próprias corporações, o que se comprova pela evolução histórica e adaptativa desses novos conceitos ao modelo de Integração, motivado pela existência de relações isomórficas miméticas e coercitivas entre si.

A existência de duas polícias estaduais, modelo este desenhado em 1969 e consolidado com a Constituição Federal de 1988, definiu objetivamente o âmbito de atuação de cada corporação. Contudo, a evolução das polícias estaduais pode demonstrar a existência de determinadas atividades de conflito de atribuições entre si, como a função de investigação policial, de competência privativa da PCMG, sendo também realizada pela PMMG. E, por sua vez, a existência de atividade ostensiva realizada pela PCMG, com efetivos uniformizados e viaturas caracterizadas, bem como a adoção de determinadas estruturas da Polícia Militar.

Os dados de investimentos logísticos evidenciaram uma trajetória de crescimento a partir de 2004, apresentando um ápice em 2008 e queda nos anos de 2009 e 2010. Estes dados revelaram uma concentração dos recursos na PMMG, principalmente com gastos em veículos em geral, o que demonstra uma situação anterior de sucateamento dos equipamentos motorizados, bem como a existência de um efetivo consideravelmente

superior à PCMG, justificado em virtude da sua função de policiamento ostensivo. Outro ponto a ressaltar consiste na reduzida participação da SEDS, órgão coordenador da execução da política de Integração. Dessa forma, esses dados em investimentos logísticos sugerem que a política de integração não caminhou de forma relevante para uma integração dos investimentos logísticos, o que se observa nas disparidades de investimentos entre as duas polícias. Assim, cada polícia realiza o seu planejamento dos investimentos em logística sem que a SEDS interfira de forma consistente, uma vez que o âmbito orçamentário comporta um dos aspectos mais relevantes da garantia da legitimidade e da perpetuação no tempo.

Contudo, no que tange aos programas de integração operacional, observa-se que a alteração do Programa “Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais” para a Gestão da Integração das Ações e Informações”, alçando a SEDS na posição de coordenadora dos investimentos das polícias, garantiu um maior caráter institucional quando a própria SEDS abarcou ações de investimentos logísticos em segurança pública. Sugere-se que há uma tendência crescente de adoção da política de integração pelas polícias, iniciando com a execução de ações informacionais, de compatibilização territorial e operacionais, ampliando gradativamente a participação da SEDS na coordenação desses investimentos logísticos.

A legitimidade no ambiente institucionalizado da segurança pública, que comporta organizações altamente burocratizadas, conforme as anteriores análises das dimensões burocráticas do modelo weberiano discutido, pode-se levar à inferência de uma vantagem para a PMMG na alocação de recursos, comparado com a PCMG, uma vez que ambas as corporações se inserem em um mesmo campo organizacional e se submetem a uma mesma fonte de recursos (Governo do Estado de Minas Gerais), com a existência de focos de conflito e, principalmente, de práticas isomórficas.

A garantia de recursos é consequência da legitimidade que a estrutura formal apresenta, independentemente de sua realidade na realização das atividades e, em certa medida, dos pressupostos de eficiência, cujo objeto organizacional é a perpetuação no tempo. (TOLBERT e ZUCKER, 1999, p. 201).

Conforme o posicionamento teórico do neoinstitucionalismo sociológico, pode-se compreender sobre a existência do isomorfismo coercitivo a nível federal sobre os estados, na determinação de repasses federais aplicados em segurança pública, exclusivo àqueles entes que assimilassem as diretrizes nacionais de Integração. Posteriormente, apesar da

progressiva redução dos repasses durante os anos de 2003 a 2006, o Estado de Minas Gerais adotou, em 2003, as diretrizes nacionais, criando programas de segurança pública, estruturando seus órgãos em uma instância deliberativa horizontal, por meio de decisões conjuntas e consensuais entre seus integrantes. Esse isomorfismo do nível federal para o estadual é de caráter coercitivo, no qual a adoção de preceitos e normas pelo Estado garante a legitimidade organizacional e a obtenção de recursos. Contudo, apesar da citada redução de repasses federais no decorrer dos anos, não se observou uma alteração da política instituída em Minas Gerais, em virtude dos custos políticos e financeiros que ocorreriam pela adoção de diretrizes divergentes. Tais custos transacionais podem ser explicados pela existência de uma dependência de trajetória em que, uma vez institucionalizado um contexto, este condiciona a atuação dos órgãos por um determinado viés, replicando novas ações, com a existência de alterações residuais além de reduzir a possibilidade de instituição de políticas e ações inovadoras.

As práticas de isomorfismo mimético podem ser atribuídas no relacionamento entre as duas corporações policiais, em especial, na PCMG em que se observa adoção de procedimentos concernentes à PMMG, uma vez que esta, devido a seu considerável efetivo e distribuição territorial em Minas Gerais, abarca um montante maior de recursos orçamentários. Assim, objetivando um maior aporte de recursos e legitimidade institucional, a PCMG assimila procedimentos da PMMG, considerando que estas duas corporações se encontram em um mesmo campo organizacional.

Assim a hipótese construída não é totalmente válida, uma vez que as organizações policiais apresentam a mesma estrutura formal anterior à implementação da política de Integração, tendo ocorrido adaptações à estrutura própria como forma de adaptar-se aos processos de destinação de recursos e de realização da atividade-fim, por meio das operações integradas que foram analisadas. O que se observa, em termos de institucionalização da política de integração, ocorre nas atividades operacionais e na tendência de maior integração no âmbito dos investimentos logísticos, à medida que a SEDS assume a coordenação dos investimentos, não sendo possível, portanto, extrair uma afirmação categórica de um isomorfismo coercitivo da política estadual de Integração sobre as polícias de Minas Gerais.

## 8 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Políticas Públicas de Segurança e Justiça**. Cap. 01. *in* Cadernos Adenauer IX, nº. 4. **Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, jan. 2009.

ALMEIDA, Gevan de. **O Crime Nosso de Cada Dia. Entendendo como o Brasil trata o Crime e o Criminoso**. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

ANDRADE, Scheilla Cardoso Pereira de. **Polícia Bipartida: Uma reflexão sobre o Sistema Policial Mineiro**. 2006. Tese (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

ANGHER, Anne Joyce (Org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 9ª ed. São Paulo: Rideel, 2009.

\_\_\_\_\_. **Expressões Latinas**. CD-ROM. *in* **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 9ª ed. São Paulo: Rideel, 2009.

ARAÚJO, José Antônio de. **Polícia Democrática**. Cap. 05. *In* MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (orgs). **Polícia: Desafio da Democracia Brasileira**. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas – CORAG, 2002.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Segurança Pública e Justiça Penal no Brasil**. Cap. 05. *in* Cadernos Adenauer IX, nº. 4. **Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, jan. 2009.

BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

BISOL, José Paulo. **Foraclusão Institucional**. Cap. 01. *In* MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (orgs). **Polícia: Desafio da Democracia Brasileira**. Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas – CORAG, Porto Alegre, 2002.

BOWERSOX, Donald J.; CLOSS, David, J. **Logística Empresarial. O Processo de Integração da Cadeia de Suprimento**. Equipe do Centro de Estudos em Logística, Adalto Ferreira das Neves; Coordenação da Revista Técnica Paulo Fernando Fleury, Cesar Lavallo. São Paulo: Atlas, 2001.

BRAGA, Rodrigo Salvador Zupo. **A Integração das Polícias Militar e Civil do Estado de Minas Gerais, na Primeira Região Integrada de Segurança Pública: Inovação na Gestão Organizacional**. 2007. Monografia (Graduação em Curso de Especialização em Segurança Pública – CESP-I/2007). Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro e Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar, Belo Horizonte, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de Outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010.

BRASIL. Lei Federal nº. 10.406, 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 2.848, de 07 de julho 1940. **Institui o Código Penal Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010.

BRASIL. Lei Federal nº. 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010.

BRASIL. Ministério de Estado de Orçamento e Gestão. **Classificação Funcional – Funções e Subfunções de Governo.** Anexo da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999. Disponível em: <[www.portalsof.planejamento.gov.br](http://www.portalsof.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 10.ago.2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Ministério da Justiça. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Coordenação Geral de Pesquisa/SENASP/MJ.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID6CB4BC7A517B4668A5F12EFC98FFCFEPTBRIE.htm>>. Acesso em 10.ago.2010.

BRASIL. Governo Federal. **Ministério da Justiça.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMIDAACCEEFBA784458E99DCADBC672C3096PTBRIE.htm>>. Acesso em 10.ago.2010.

BRASIL. **Ministério da Justiça.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/senasp/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRNN.htm>>. Acesso em 10.ago.2010.

BRASIL. **Fórum de Segurança.** Disponível em <<http://www2.forumseguranca.org.br/>>. Acesso em 10.ago.2010.

CARAVANTES, Geraldo R.; PANNO, Cláudia C.; KLOECKNER, Mônica C. **Administração: Teorias e Processo.** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de Criminologia.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.

CLEGG, Stewart R. **Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern Word.** London, Thousand Oaks e New Delhi: Sage Publications, 1999.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 23ª ed. rev. atualizada até 15/02/2007. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

CRUZ, Flávio de (Org); VICCARI JÚNIOR, Adalto; GLOCK, José Osvaldo; MANN, Nélío Herz; BARBOSA, Rui Rogério Naschenweng. **Comentários à Lei nº. 4.320. Normas Gerais de Direito Financeiro. Orçamento e Balanço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Comentários ao Substitutivo do Projeto de Lei nº. 135/96.** São Paulo: Atlas, 2008.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.** Cap. 03. In DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

DONALDSON, Lex. **Teoria da Contingência Estrutural.** Trad. de Marcos Amatucci. in CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs. edição original). CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Orgs. edição brasileira). **Handbook de Estudos Organizacionais.** vol. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

DRUCKER, Peter F. **Desafios Gerenciais para o Século XXI**. rev., trad. de Nivaldo Montigelli Jr. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 1999.

EISENSTADT, S. N. **Burocracia, Burocratização e Desburocratização**. Trad. de “Burocracy, Bureaucratization and Deburocratization”, Amitai Etzioni, *Complex Organizations: A Sociological Readre* (Nova York , Rinehart and Winston, Inc. 1962, pg. 268-277 *in* CAMPOS, Edimundo (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Cap. 07. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FILHO, Sebastião Olímpio Emídio. **Integração Geográfica das Unidades Operacionais das Polícias Militar e Civil na Cidade de Belo Horizonte – Análise Crítica**. 2004. Monografia (Graduação em Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública – CEGESP). Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro e Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar, Belo Horizonte, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir. História da Violência nas Prisões**. Trad. de Ligia M. Pondé Vassalo. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREITAS, Albert Xavier. **A Política de Integração entre as Polícias Militar e Civil em Minas Gerais sob a Perspectiva de suas Culturas Organizacionais**. 2009. Monografia (Graduação em Administração Pública). Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

GOULDNER, Alvin W. **Conflitos na Teoria de Weber**. Trad. de Patterns of Industrial Bureaucracy (Glencoe, Illinois: Free Press, 1964, p.g 19-27) *in* CAMPOS, Edimundo (Org.). **Sociologia da Burocracia**. cap 04. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

GUIMARÃES, Luiz Antônio Brenner. **A Polícia de Proteção à Cidadania**. Cap. 08. *In* MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (Orgs). **Polícia: Desafio da Democracia Brasileira**. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas – CORAG, 2002.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. **O Duplo Planejamento**. Cap. 02 *in* VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. (Orgs.) **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Planejamento Estratégico de Longo Prazo**. Cap. 03 *in* VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. (Orgs.) **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 2ª ed. rev. ampl. e atual. Pela BBR 14.724 e atual. Pela ABNT 30/12/05. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HALL, Richard H. **O conceito de Burocracia: Uma contribuição empírica**. Trad. de “The Concept of Bureaucracy: an Empirical Assessment”, em *The American Journal of Sociology*, julho de 1963, vol. 69, nº. 1 *in* CAMPOS, Edimundo (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Cap. 02. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

KOSHIBA, Luiz; PREIREA, Denise Manzi Frayze. **História do Brasil no Contexto da História Ocidental: Ensino Médio**. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atual, 2003.

LOPES, João. **A Segurança Pública em Minas Gerais: Reflexões sobre a desarticulação entre a Polícia Civil e a Polícia Militar.** 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARIANO, Benedito Domingos. **Criar uma Polícia Democrática.** Cap. 04. *in* MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (Orgs). **Polícia: Desafio da Democracia Brasileira.** Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas – CORAG, Porto Alegre, 2002.

MARSHALL, W. MEYER and Associates. **Environments and organizations.** San Francisco, Washington, London: Jossey-Bass Publishers, 1978.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 22º ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MEYER, John; ROWAN, Brian. **Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.** cap. 02. pg. 41-62. *in* POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (orgs). **The New Institutionalism in Organization Analysis.** Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual (1989). **Constituição Estadual de Minas Gerais.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/downloads/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 10.ago.2010.

MINAS GERAIS. Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994. **Contém normas de Execução Penal.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007. **Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 117, de 25 de janeiro de 2007. **Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº. 43.295, de 29 de abril de 2003. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº. 43.778, de 12 de dezembro de 2004. **Institui o Sistema Integrado de Defesa Social de que trata o inciso I do art. 2º, da Lei Delegada nº. 56, de 29 de janeiro de 2003, âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. IGESP – Integração de Gestão em Segurança Pública. **II Seminário das Regiões Integradas de Segurança Pública.** Apostila Informacional. Belo Horizonte, [200-].

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Plano Emergencial de Segurança Pública**. Belo Horizonte, [S.l.], 2003.

MINAS GERAIS, **O Processo de Alinhamento Estratégico da Integração dos Órgãos de Defesa Social de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social – SASD; Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – UFMG. SAPORI, Luis Flávio; FERNANDES, Rodrigo Alisson; ZILLI, Luís Felipe (Coordenadores). **Avaliação da percepção da Política de Integração. Relatório Final**. Belo Horizonte, 2009.

MINAS GERAIS. **Defensoria Pública de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.mg.gov.br/#>>. Acesso em 11.set.2009a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão / Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária / Diretoria Central de Planejamento Programação e Normas. **Classificação Econômica da Despesa**. Atualizado em 30 de junho de 2010. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em 03 de setembro de 2010.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Núcleo de Estudos em Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/nucleo-de-estudos-em-seguranca-publica>>. Acesso em 30 de agosto de 2010a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação. Superintendência Central de Planejamento Econômico e Social. **Plano Plurianual de Ação Governamental – 2000 - 2003**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2000. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em 03 de agosto de 2010b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência. Central de Planejamento. **Plano Plurianual de Ação Governamental – 2004 - 2007**. vol. I. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2004. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em 03 de agosto de 2010c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência. Central de Planejamento. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004 - 2007. Exercício Financeiro de 2005**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2005. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em 03 de agosto de 2010d.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência. Central de Planejamento. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004 - 2007. Exercício Financeiro de 2006**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2005. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em 03 de agosto de 2010e.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência. Central de Planejamento. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004 - 2007. Exercício Financeiro de 2007**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2006. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em 03 de agosto de 2010f.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência. Central de Planejamento. **Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008 - 2011**. vol. I. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2008. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em 03 de agosto de 2010g.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência. Central de Planejamento. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008 - 2011. Exercício Financeiro de 2009**. vol. I. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em 03 de agosto de 2010h.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência. Central de Planejamento. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008 - 2011. Exercício Financeiro de 2010**. vol. I. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2010. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>. Acesso em 03 de agosto de 2010i.

MINAS GERAIS. **Polícia Militar de Minas Gerais**. Disponível em: <[www.policiamilitar.mg.gov.br](http://www.policiamilitar.mg.gov.br)>. Acesso em 10.ago.2010j.

MINAS GERAIS. **Polícia Civil de Minas Gerais**. Disponível em: <[www.policiacivil.mg.gov.br](http://www.policiacivil.mg.gov.br)>. Acesso em 10.ago.2010k.

MINAS GERAIS. **Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.bombeiros.mg.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010l.

MINAS GERAIS. **Defensoria Pública de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.mg.gov.br>>. Acesso em: 10.ago.2010m.

OLIVEIRA, Ana Clara de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. **A Integração Planejamento-Orçamento**. Cap. 03 *in* VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. (Orgs.) **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

PERROW, Charles. **Análise organizacional: Um enfoque sociológico**. Tradução de Sônia Fernandes Shwartz. São Paulo: Altas, 1972.

PERROW, Charles. **Complex Organizations. A Critical Essay**. 3ª ed. New York, St. Louis, San Francisco, Auckland, Bogotá, Caracas, Lisbon, London, Madrid, Mexico City, Milan, Montreal, New Delhi, San Juan, Singapore, Sydney, Tokyo, Toronto: McGraw-Hill, Inc, 1986.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. ajustada ao novo Código Civil. 6ª tir. São Paulo: Saraiva, 2006.

REED, Michel. **Teorização Organizacional: Um Campo Historicamente Contestado**. Trad. de Jader Cristino de Souza Silva e Marcos Cerqueira Lima. *in* CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs. edição original). CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Orgs. edição brasileira). **Handbook de Estudos Organizacionais**. vol. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Segurança Pública e Violência no Brasil**. cap. 07. *in* Cadernos Adenauer IX, nº. 4. **Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, jan. 2009.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SAPORI, Luis Flávio. **A Inserção da Polícia na Justiça Criminal Brasileira**. Cap. 07. *In* MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (orgs). **Polícia: Desafio da Democracia Brasileira**. Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas – CORAG, Porto Alegre, 2002.

SILVA, Cláudio Barros. **Considerações sobre o Controle Externo das Polícias**. Cap. 09. *In* MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (orgs). **Polícia: Desafio da Democracia Brasileira**. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas – CORAG, 2002.

SILVA FILHO, José Vicente. **Fundamentos para a Reforma da Polícia**. Cap. 12. *In* MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (orgs). **Polícia: Desafio da Democracia Brasileira**. Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas – CORAG, Porto Alegre, 2002.

SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª ed. rev. atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 48, de 10 de agosto de 2005). São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento Administrativo. Estudos dos Processos Decisórios nas Organizações Administrativas**. ed. rev. e trad. de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Instituto Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1971.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne. **A Institucionalização da Teoria Institucional**. Trad. de Humberto Falcão Martins e Regina Cardoso. *In* CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs. edição original). CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Orgs. edição brasileira). **Handbook de Estudos Organizacionais**. vol. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

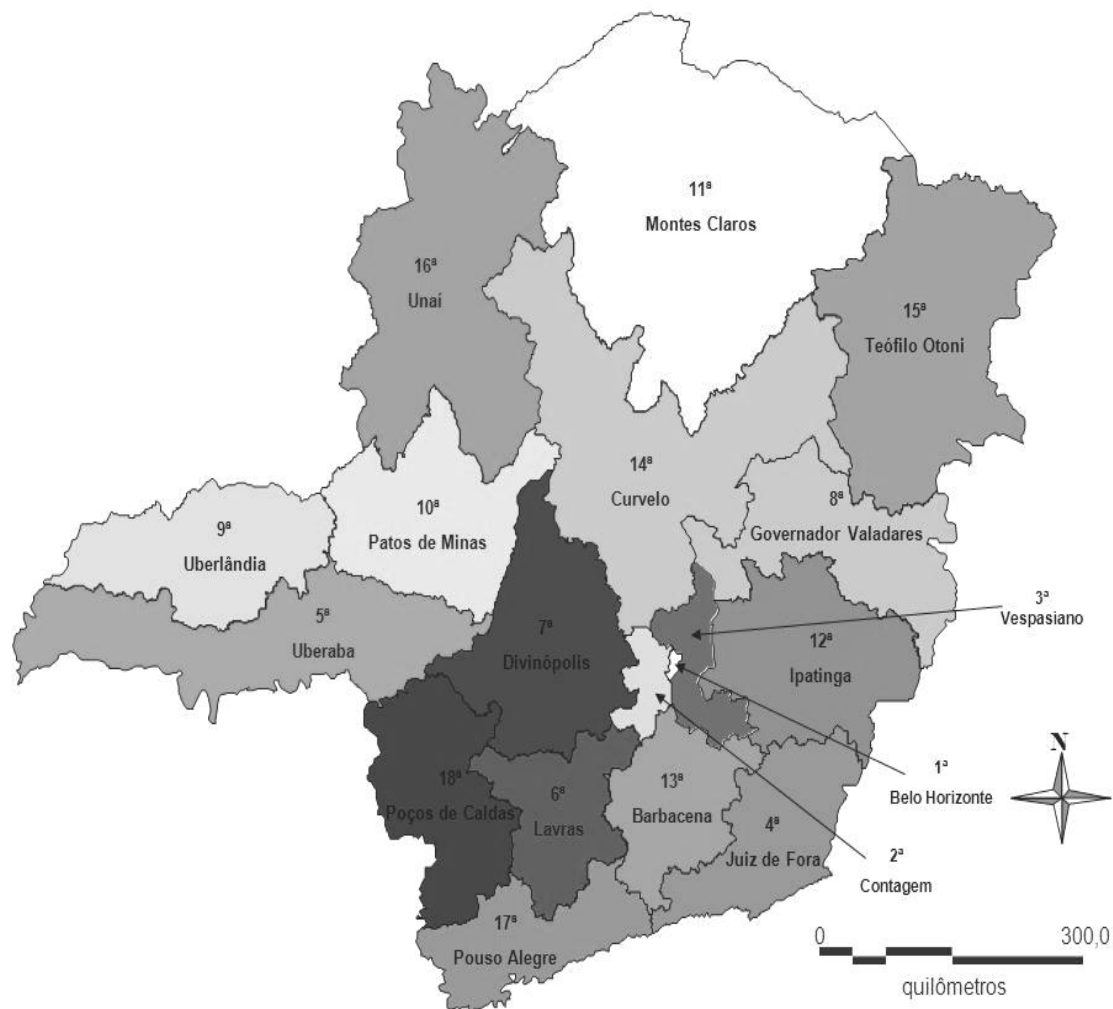
VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. **Fundamentos do Choque de Gestão e a Obra**. Cap. 01 *in* VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. (Orgs.) **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ZAUERUCHA, Jorge. **Constituição, Polícia Militar e Forças Armadas: que Democracia é esta?** Cap. 06. *in* MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (orgs). **Polícia: Desafio da Democracia Brasileira**. Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas – CORAG, Porto Alegre, 2002.

WEBER, Max, **Os fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal**. (Tradução de “Essentials of Burocratic Organization: an Ideal-Type Construction”, em Robert K. Merton *et al.* Reader in Bureaucracy (Gleancoe, Illinois: Free Press, 1963), pg. 18-27). *In* CAMPOS, Edimundo (org.). **Sociologia da Burocracia**. cap 01. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

## 9 ANEXO

Anexo 1 – Mapa das Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP's) de Minas Gerais



Fonte: Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social (SISD)/Secretaria de Estado de Defesa Social/Polícia Civil de Minas Gerais (mapa atualizado em setembro de 2010).