

Integração policial em Minas Gerais

Desafios da governança da política de
segurança pública

Police integration in Minas Gerais

Challenges of governance of public security policy

Luís Flávio Saporì

*Scheilla Cardoso P. de Andrade**

Resumo: Este artigo tem o propósito de analisar a política de integração das polícias militar e civil implementada em Minas Gerais entre 2003 e 2006, no primeiro governo Aécio Neves. Além da especificação das diretrizes e projetos da política de integração, procurou-se abordar o fenômeno sob a perspectiva do conceito de governança. Argumenta-se que houve uma singularidade na condução dessa política pública, caracterizada pela participação intensiva e conflituosa das organizações policiais tanto no processo de formulação quanto na implementação. Se por um lado, a perspectiva de governança que balizou a política dotou o processo de elevado grau de morosidade, por outro lado, dotou-o de elevados níveis de legitimidade, e, conseqüentemente, de institucionalização.

Palavras-chaves: Polícia; Segurança pública; Integração das polícias

Abstract: This article is meant to examine the policy of integration of military and civil police deployed in Minas Gerais between 2003 and 2006, in the first government Aécio Neves. In addition to specifying the guidelines and projects of integration policy, tried to address the phenomenon from the perspective of the concept of governance. It is argued that there was a uniqueness in the conduct of public policy, characterized by intensive involvement and conflict of police organizations both in the process of formulation and in implementation. If on the one hand, the prospect of governance beacons that the policy has given the process a high degree of slowness, on the other hand, gave him high levels of legitimacy, and thus of institutionalization.

Key words: Police; Public Security; Integration of police

* Luís Flávio Saporì é doutor em sociologia pelo IUPERJ, coordenador do curso de Ciências Sociais da PUC Minas, Belo Horizonte, Brasil, e professor da Escola de Governo de Minas Gerais; foi secretário adjunto de Defesa Social do estado de Minas Gerais. <lusaporì@uaivip.com.br>. Scheilla C. P. de Andrade é mestre em Administração Pública pela Escola de Governo de Minas Gerais, professora da PUC Minas, Belo Horizonte, Brasil.

A reforma das polícias tem sido colocada em discussão no Brasil de forma cada vez mais contundente. O despreparo de grande parte das organizações policiais brasileiras para lidar com o recrudescimento da criminalidade e para promover o diálogo com a sociedade são os principais desafios colocados no contexto da consolidação democrática. A manutenção do aparato policial, criado no período autoritário e mantido pela Constituição de 1988, constitui um dos principais problemas institucionais da segurança pública no país. A cisão do ciclo completo da atividade policial em duas organizações distintas tem provocado uma disjunção crônica no sistema de justiça criminal, explicando parcialmente sua baixa efetividade no controle da criminalidade. Propostas de unificação das polícias não são raras no debate público, mas não têm alcançado o consenso político necessário que viabilize a mudança da Constituição Federal. A perspectiva alternativa que se apresentou em meados da década de 1990 é a integração das organizações policiais. Sem demandar modificações no texto constitucional, propõe-se uma transição gradual para outro modelo de policiamento, que induza a integração operacional do policiamento ostensivo com o policiamento investigativo.

A implantação do processo de integração das organizações policiais em Minas Gerais, objeto de nossa análise, só foi possível dada a conjuntura política mais ampla de crise da política de segurança e de convergência em relação às diretrizes preconizadas pelo Governo Federal. Além de certo consenso entre os estudiosos sobre a incapacidade de contenção do alarmante crescimento dos índices de criminalidade pela estrutura policial dicotômica vigente, houve a vinculação do repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública à implantação de estratégias para a integração do trabalho policial.

O presente artigo tece uma breve análise da experiência de integração policial implantada no estado de Minas Gerais entre os anos de 2003 e 2006. Nosso objetivo é apontar algumas peculiaridades dessa experiência, em especial a combinação de maior lentidão no alcance de objetivos com maior consistência no rearranjo institucional empreendido. Nesse sentido, utilizaremos a noção de governança para compreender a política de integração policial adotada em Minas Gerais. É nossa pretensão mostrar que os mecanismos de governança adotados na formulação e implementação dessa política de segurança pública acabaram por definir a dinâmica dessa mesma política, em termos do ritmo e da trajetória.

Novo arranjo institucional: a secretaria de defesa social

A partir de 2003, o recém-empossado governo de Minas Gerais, com base em um diagnóstico sobre a criminalidade, inspirado nas diretrizes de integração sistêmica do governo federal e em políticas similares implantadas em outros estados da federação, concebeu e iniciou a implantação de um grande projeto com vistas à integração das organizações policiais mineiras. Esse projeto estava inserido em uma política governamental mais abrangente, com um leque variado de estratégias, que contemplava ações relativas à reforma do sistema prisional e do sistema sócio-educativo, a prevenção da criminalidade, entre outras (Sapori, 2007).

A implementação da política estadual de segurança pública e do projeto de integração das organizações policiais, mais especificamente, teve como pedra fundamental a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds) em 2003, em substituição às extintas Secretarias de Estado de Segurança Pública e de Justiça e Direitos Humanos. Sob sua responsabilidade foi colocada a coordenação operacional das atividades das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Defensoria Pública e da Subsecretaria de Administração Penitenciária.

Cabe destacar que a estrutura da Secretaria de Defesa Social, instituída pela Lei Delegada Estadual nº 56, de 29 de janeiro de 2003, prescreve apenas a subordinação operacional das Polícias Militar e Civil, garantindo suas respectivas autonomias tanto no campo administrativo quanto financeiro. Isto significa que as decisões atinentes à promoções, nomeação de comandos, elaboração de orçamentos, execução financeira, atividades correcionais, entre outras, permanecem fora do âmbito de decisão do Secretário de Defesa Social. A mesma autonomia foi garantida ao Corpo de Bombeiros Militar e à Defensoria Pública. No que tange ao sistema prisional e ao sistema de atendimento e acautelamento de adolescentes infratores, por sua vez, a subordinação administrativa e operacional à Seds é completa.

Este arranjo que concentra na Secretaria unicamente a autoridade para coordenar ações operacionais das organizações policiais é singular se compararmos com os demais estados brasileiros. Se, por um lado, a Seds tem a prerrogativa de traçar as diretrizes para a integração operacional entre as polícias, por outro lado não dispõe de poder para determinar modificações no âmbito das organizações. A consequência disso é que o planejamento e

implementação das estratégias de integração devem ser feitos conjuntamente pelas polícias e pela Seds, sendo que esta deve coordenar todo o processo. Na prática, essa situação acabou por determinar a criação de uma série de comissões para implantação de projetos específicos, com participantes das organizações policiais e da Secretaria.

Um dos principais mecanismos para o funcionamento da articulação interinstitucional pretendida é o Colegiado de Integração da Defesa Social, que discute temas relacionados à segurança pública do estado, define as diretrizes a serem seguidas nas atuações integradas e delibera sobre assuntos estratégicos que envolvem os diversos órgãos do Sistema de Defesa Social. Participam do Colegiado as seguintes autoridades: Secretário de Estado de Defesa Social, que o preside; Secretário Adjunto de Defesa Social; Subsecretário de Administração Penitenciária; Comandante-Geral da Polícia Militar; Chefe da Polícia Civil; Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar; Defensor Público Geral.

O Colegiado é regulamentado pelo art. 3º da Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, e pelo art. 5º do Decreto Estadual nº 43.295, de 23 de abril de 2003, competindo-lhe, entre outras coisas: formular e aprovar diretrizes e estratégias visando à integração do sistema de defesa social do estado; definir e aprovar grupos de trabalho para o tratamento de assuntos específicos; formular e aprovar planos, programas e metas integradas para o sistema de defesa social; acompanhar a gestão operacional de integração dos diversos segmentos que compõem a defesa social; avaliar o cumprimento dos planos e metas estabelecidas.

O Colegiado de Integração iniciou seus trabalhos em 12 de julho de 2004 e se reuniu mensalmente até abril de 2005. A partir de então, reuniões ordinárias passaram a ocorrer semanalmente, tornando mais ágil a tomada de decisões sobre temas complexos que envolviam as organizações do sistema. Ou seja, o Colegiado passou a ter caráter permanente e não se reunia apenas para solucionar problemas específicos ou para deflagrar forças-tarefas, mas se encontrava sistematicamente para acompanhar, de forma contínua, os trabalhos integrados desenvolvidos pelos órgãos membros. É nessa instância que são discutidos os principais pontos de divergência entre os órgãos do Sistema. A análise das atas das reuniões ocorridas entre 12/07/04 e 19/06/06 revela que das 382 deliberações, 292 se referiam ao processo de integração das organizações policiais, ou seja, 76,4% do total. As deliberações sobre o processo de integração podem ser distribuídas em alguns tipos principais:

Quadro 1: Deliberações do Colegiado de Integração entre julho de 2004 e junho de 2006 relacionadas ao processo de integração das organizações policiais

Tipo de Deliberação	Percentual
Elaboração de estudos técnicos, planos operacionais e criação de comissões de trabalho	30,1
Providências e apresentações específicas sobre o andamento dos projetos da integração policial	18,1
Registro de atividades realizadas e de resultados alcançados	15,4
Criação, implantação ou mudanças em sedes físicas de unidades policiais	5,8
Realização de operações policiais conjuntas	5,4
Outros tipos de deliberações	25,2
Total	100

Fonte: ANDRADE (2006).

A análise do quadro demonstra a preocupação do Colegiado com as questões relativas à implementação do processo de integração policial, principalmente a elaboração de diagnósticos e de planos de ação, com vistas à transformação das diretrizes da integração em ações específicas, que representam 30,1% das deliberações. Também demonstra a preocupação dos membros do Colegiado no que concerne à efetiva implementação de ações, mediante o acompanhamento dos projetos, que está incluído em 18,1% das decisões.

Os registros de atividades e de resultados alcançados também representam parcela significativa dos trabalhos do Colegiado (15,4%). Deve-se ressaltar a importância dada a questões como a implementação de unidades operacionais das polícias e a realização de operações conjuntas focadas em quadrilhas ou modalidades criminosas específicas, que representam, respectivamente, 5,8% e 5,4% das deliberações do Colegiado. Dentre as outras decisões, destacam-se aquelas relativas à realização de investimentos no sistema policial, de alocação de recursos humanos, de ações específicas junto ao Judiciário e ao Ministério Público, com vistas à aproximação desses órgãos.

Estratégias de integração

Inicialmente, a integração das organizações policiais em Minas Gerais foi pautada pela associação dos esforços de integração geográfica das bases territoriais aos de criação de centros integrados de comunicações, tendo em vista que estes últimos seriam responsáveis pela análise estratégica dos

cenários gerais e específicos da criminalidade, no tempo e no espaço, isto é, nas bases territoriais (Barreto Júnior *et al.*, 2003).

O modelo de integração concebido para Minas Gerais pautou-se na constituição dos centros integrados de comunicações como organismos estratégicos para aproximação das instituições policiais responsáveis, respectivamente, pela ação ostensiva e pela ação investigativa. Esses centros seriam responsáveis por municiar de informações as unidades territoriais geograficamente integradas, que, por seu turno, deveriam realizar a ação policial *lato sensu* (exercício das atividades de polícia ostensiva e de investigações) mediante o estabelecimento de um planejamento operacional conjunto.

Assim, a política de integração das organizações policiais em Minas Gerais teve como estratégias principais a integração das informações, das áreas geográficas de atuação e do planejamento operacional. Isso porque o não compartilhamento de informações entre as organizações policiais, especialmente de seus sistemas informatizados, a incompatibilidade de áreas territoriais de atuação e a inexistência de planejamento conjunto de ações foram considerados os principais focos de disjunção do trabalho policial. Para resolver esses problemas, foram propostos três projetos: na área informacional – Sistema Integrado de Defesa Social (Sids); no que tange à integração geográfica – Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp); e para o planejamento operacional – Integração da Gestão em Segurança Pública (Igesp). Como estratégias complementares foram eleitas a integração do trabalho correccional, bem como dos processos de formação e treinamento das polícias estaduais.

Integração dos sistemas de informação

O Sids – Sistema Integrado de Defesa Social, projeto governamental que deu início à integração em Minas Gerais, é um sistema concebido para proporcionar a integração e a modernização tecnológica das bases de informações existentes nas organizações policiais.

Trata-se da criação de um único sistema de informações, que possibilitaria o compartilhamento e junção dos dados produzidos pelas Polícias Civil e Militar, assim como pelo Corpo de Bombeiros, Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional. O Sids foi idealizado como um sistema modular, integrado, que permitiria a gestão das informações de Defesa Social relacionadas às ocorrências policiais e de bombeiros, à investigação policial, ao processo judicial e à execução penal, respeitadas as atribuições legais dos órgãos que o compõem. Esse projeto visava a

modernização tecnológica e a implantação e modernização dos sistemas de gestão da informação, conforme Lei Estadual nº 13.968/2001 e Decreto Estadual nº 43.778/2004.

Materialmente, o Sids se subdivide em dois centros operativos, a saber: o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (Ciad) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (Cinds). O Ciad foi concebido como um centro de operações, que concentraria as chamadas radiofônicas das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros e, posteriormente, processaria essas chamadas direcionando os atendimentos e despacho de veículos operacionais, quando necessário. É o local onde pode ser iniciado o processamento de uma ocorrência policial ou de bombeiro. O Ciad representa não apenas um centro automatizado de processamento e solução de chamadas radiofônicas, constituindo-se em verdadeiro aparato de gestão dos métodos de captação e difusão de ocorrências, já que possibilita que o atendimento das ocorrências seja realizado de forma conjunta pelos órgãos que o compõem. Além de tele-atendentes civis e policiais, atuam neste centro operativo os despachantes e os supervisores das atividades de atendimento e despacho. É a estrutura, pois, que foi concebida para congregar os três centros de atendimentos de ocorrências existentes nas instituições: o Centro Integrado de Comunicações Policiais (Cicop) da Polícia Militar, a Central da Polícia Civil (Cepole), e a Central de Operações do Corpo de Bombeiros Militar (Cobom).

Um dos principais módulos do Sids é o Registro de Eventos de Defesa Social (Reds). Trata-se de um boletim de ocorrências policiais e de bombeiro padronizado e único para as instituições. É, ainda, a possibilidade de evitar o duplo registro de ocorrências pelas instituições, assim como de garantir a continuidade do processamento de uma ocorrência entre as Polícias Militar e Civil. Uma ocorrência registrada pela Polícia Militar seria obrigatoriamente repassada para a Polícia Civil via *web*, que a consulta e procede ou não ao aceite da ocorrência, dando, ainda, os encaminhamentos que sua função constitucional determina (abertura de inquéritos, tomadas de providências, diligências policiais etc.). Deve possibilitar, portanto, um banco de dados único, assim como a padronização da estatística criminal baseada em ocorrências policiais. Esse registro de ocorrências deve alimentar automaticamente o módulo PCNet, desenvolvido pela Polícia Civil para controle de ocorrências, inquéritos, autos de prisão em flagrante e termos circunstanciados de ocorrência, de forma a evitar o retrabalho na entrada de dados.

No Ciad, através do módulo Controle de Atendimento e Despacho (CAD) devem ser geradas informações sobre o perfil do atendimento das instituições,

detectando-se, por exemplo, os tipos de ocorrências registradas, o tempo médio das ocorrências etc.

Outro módulo do Sids é o Geoprocessamento e Estatística Espacial, que permite análises variadas do comportamento espacial da criminalidade, com vistas à racionalização e potencialização do emprego de recursos humanos e logísticos. Deve-se ressaltar que a Polícia Militar já trabalhava com o georeferenciamento da criminalidade para o município de Belo Horizonte. O desenvolvimento desse módulo possibilitaria a utilização dessa ferramenta para todo o território mineiro, assim como para a Polícia Civil.

O trabalho relativo à análise criminal, por sua vez, se daria no segundo centro operacional, o Cinds. Nele devem ser processados os dados colhidos do registro de ocorrências, assim como dos dados gerados pelo geoprocessamento, inquéritos, julgamentos e execução de penas. O Cinds se fundamenta, portanto, na análise, qualitativa e quantitativa, no tempo e no espaço, das informações produzidas no âmbito do Sistema Integrado de Defesa Social. O Cinds trata de informações que extrapolam o ciclo policial.

As primeiras iniciativas concretas para implantação do Sids se deram no ano de 2001, quando a Polícia Militar apresentou projetos à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (convênios MJ/Senasp nº 52/2001 e 53/2001), com vistas a obter o financiamento necessário para implantação do Centro de Atendimento de Despacho da RMBH (Região Metropolitana de Belo Horizonte). Nesses convênios foram previstos, ainda, parte dos recursos necessários para a cobertura das despesas atinentes ao desenvolvimento, adaptação e implementação dos módulos do Sids. No ano de 2003, com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds), foram retomadas as discussões para tratar do desenvolvimento e implantação do Sids por todos os órgãos do Sistema de Defesa Social. A partir de então, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Ministério Público, Tribunal de Justiça e Subsecretaria de Administração Penitenciária iniciaram o trabalho em conjunto para a consecução da primeira etapa do projeto, qual seja a implantação do Centro de Atendimento e Despacho da RMBH, porém agora de forma integrada.

Os recursos necessários para a dotação de infraestrutura nas unidades periféricas (Batalhões, Companhias, Pelotões, Delegacias) foram previstos na segunda etapa, no convênio Senasp/MJ 76/2003, que também previa recursos para o Centro Integrado de Atendimento e Despacho da RMBH. O Armazém de Informações de Defesa Social, ferramenta indispensável à análise das informações geradas pelo Sids foi implantado em 2005, conforme

Convênio MJ/Senasp nº 075/2003. A implantação do Cinds, que atenderá a todo o estado, foi iniciada em 2005, mediante a execução do Convênio MJ/Senasp nº 247/2004.

A partir de 2004 também foram previstos no orçamento estadual recursos para implantação e manutenção do Ciad da RMBH, conforme o Plano Plurianual de Gestão Governamental (PPAG, 2004-2007). Até o final de 2006, os módulos Registro de Eventos de Defesa Social (Reds), Controle de Atendimento e Despacho (CAD) e Geoprocessamento e Estatística Criminal foram desenvolvidos e implantados parcialmente na RMBH. Estavam em fase de desenvolvimento o módulo PCNet e a integração dos sistemas de inquiridos (SIP), processos (Siscom) e de execução penal (Infopen e Infopri).

O Centro Integrado de Atendimento e Despacho da RMBH foi inaugurado no dia 26 de fevereiro de 2004, quando os três centros de operações (Cicop, Cepolc e Cobom) foram transferidos para uma sede única, passando as três organizações a trabalharem de forma integrada. Inicialmente, os órgãos trabalharam em sistemas informatizados próprios até a finalização da implantação do módulo de atendimento e despacho integrado.

Merece especial destaque o fato de que todas as definições em termos de soluções tecnológicas, desenvolvimento de módulos e de implantação e administração de centros operativos são realizadas por comissões de trabalho das quais participam representantes das duas polícias e da Secretaria de Defesa Social. Algumas delas contaram, ainda, com a participação de membros do Corpo de Bombeiros Militar, do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Sistema Prisional. Assim as definições estratégicas do Colegiado de Integração em relação ao projeto Sids foram desenvolvidas conjuntamente pelos órgãos envolvidos. A maior instância deliberativa no âmbito do Sids é seu Conselho Gestor, criado pelo Decreto Estadual nº 43.778/2004, do qual fazem parte o Superintendente de Integração, o Coronel PM que comanda a Diretoria de Tecnologia e Sistemas de Informação e o Delegado-Geral de Polícia Civil que chefia a Coordenação Geral de Segurança. Abaixo dessa instância existem duas comissões técnicas: a Coordenação Técnica do Sids e o Colegiado Técnico-Operativo do Ciad. A primeira se ocupa das definições sobre ferramentas tecnológicas e de desenvolvimento de módulos, enquanto a segunda é responsável pela implantação e administração de Ciads. Ambas se subdividem em assessorias para o tratamento de questões específicas, tais como: infra-estrutura de informática, implantação do CAD, implantação do Reds, integração SIP, Siscom e Infopen, rede de radiocomunicação, sis-

tema de transmissão de dados, interiorização do Ciad e suporte técnico do Ciad.

A análise das ações previstas para a integração das informações demonstra que, no período de 2003 a 2006, o maior volume de trabalho se concentrou na definição das ferramentas tecnológicas e desenvolvimento de módulos do sistema de informações, sendo que sua efetiva implantação ainda não foi alcançada. Embora o Sids tenha sido o primeiro foco de atuação da política de integração, sua alta dependência de aspectos tecnológicos complexos e de alto custo, fez com que o cumprimento das etapas do projeto tenha requerido constantes alterações de cronograma. Como projeto inicial, o Sids encontrou, ainda, muitas resistências e contou com debates bastante acalorados entre as instituições policiais, ou seja, as definições iniciais do projeto levaram tempo até que fosse conseguido consenso.

Integração das áreas de atuação

O projeto Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp) visa à delimitação de circunscrições únicas de atuação para as polícias. Isso porque, historicamente as áreas de atuação da Polícia Militar e da Polícia Civil eram delimitadas de forma diferenciada pelas duas instituições. A integração territorial visava, portanto, a sobreposição do espaço de atuação das duas instituições, compatibilizando, assim, não só os espaços organizacionais como também o planejamento operacional, já que a correspondência entre áreas significa, também, a correspondência entre os policiais das duas instituições que atuam nessas áreas. Além da maior interação e integração entre os representantes das duas instituições, o projeto Aisp visava a integração, agilização e coordenação de procedimentos, de modo a obter a máxima efetividade nas operações desencadeadas em uma mesma área de responsabilidade; a melhoria na avaliação de desempenho, com o estabelecimento conjunto de metas e indicadores; o direcionamento do conhecimento estatístico da realidade criminal circunscrita na área de atuação conjunta; o conhecimento das dificuldades logísticas e operacionais afetas a cada instituição; a facilitação do intercâmbio de informações; e a participação mais efetiva e conjunta dos representantes das duas instituições nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (Consep).

Antes de iniciado o projeto Aisp, a Polícia Civil dividia sua atuação no estado em 53 regiões, sendo uma correspondente a Belo Horizonte e sua Região Metropolitana, e as outras 52 como subdivisões do interior do estado. Além dessas áreas de competência no nível macro, havia ainda subdivisões dessas áreas que correspondiam às delegacias seccionais, delegacias distritais

e delegacias de comarca. A Polícia Militar, por sua vez, se dividia no nível macro em 12 regiões, sendo uma delas correspondente à Capital do estado e os municípios de Sabará, Caeté e Ibirité, outra à Região Metropolitana de Belo Horizonte e as outras 8 subdivisões do interior do estado. Essas regiões se subdividiam, ainda, em áreas correspondentes a batalhões, companhias, pelotões e destacamentos da Polícia Militar.

Tendo em vista concentração dos índices de criminalidade em Belo Horizonte e na Região Metropolitana na época em que o projeto foi iniciado (2003), as etapas e prazos para a implantação das áreas integradas de segurança pública foram assim definidas: 1) Belo Horizonte – julho de 2003; 2) Região Metropolitana de Belo Horizonte – dezembro de 2003; 3) Interior do estado – dezembro de 2004.

Deve-se ressaltar que, como a Polícia Militar havia passado por recente reforma em suas estruturas (1999), privilegiando a política de ação integral nas bases territoriais, a articulação da PMMG foi considerada como o modelo mais próximo do ideal, o que significa que as maiores reestruturações deveriam acontecer no âmbito da Polícia Civil.

Quadro 2: Correspondência da estrutura de unidades operacionais existentes das Polícias Militar e Civil para implantação do projeto Áreas Integradas

Local de Implantação	Estrutura da Polícia Militar	Estrutura da Polícia Civil
Belo Horizonte	8ª Região da Polícia Militar	Superintendência de Polícia Metropolitana
	Batalhões PM	Delegacias Seccionais
	Companhias PM	Delegacias Distritais
RMBH	7ª Região da Polícia Militar	Superintendência de Polícia Metropolitana
	Batalhões PM e Companhias Independentes PM	Delegacias Regionais e Seccionais
	Companhias PM, Pelotões PM e Destacamentos PM	Delegacias Distritais, de Comarca e de Município
Interior	Regiões da Polícia Militar	Superintendência Regional de Polícia Civil
	Batalhões PM e Companhias Independentes PM	Delegacias Regionais e Seccionais
	Companhias PM, Pelotões PM e Destacamentos PM	Delegacias Distritais, de Comarca e de Município

Fonte: Andrade (2006).

Dessa forma, o processo de integração geográfica das Polícias Militar e Civil contempla a sobreposição da área de atuação das duas instituições em três níveis: estratégico – Região Integrada de Segurança Pública (Risp), composta pela Região de Polícia Militar e Departamento de Polícia Civil –; tático: Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública (Acisp), formada por um Batalhão de Polícia Militar (BPM) ou uma Companhia Independente de Polícia Militar (Cia Ind) e uma Delegacia Seccional ou uma Delegacia Regional; e operacional: a Área Integrada de Segurança Pública (Aisp), integrada por uma Companhia, Pelotão ou Destacamento PM e uma Delegacia Distrital, de Comarca ou de Município.

Para promover a implantação do projeto foi designada uma Comissão de Trabalho, através da Resolução Conjunta nº 12/2003, de 31 de julho de 2003, composta por representantes das Polícias Civil e Militar e da Secretaria de Defesa Social. Essa norma foi alterada posteriormente pela Resolução Conjunta nº 11/2005, de 19 de julho de 2005, que definiu sua composição da seguinte forma: pela Secretaria de Defesa Social – o Superintendente de Integração e o Diretor de Planejamento Operacional e Polícia Comunitária; pela PMMG – os Tenentes Coronéis que chefiam a 3ª e 4ª Seções do Estado-Maior (Emprego Operacional e Logística, respectivamente); pela Polícia Civil – o Delegado Geral de Polícia, Chefe de Gabinete da instituição, Delegado Geral de Polícia, Coordenador de Operações, Superintendência Geral de Polícia Civil e o Delegado de Classe Especial, Assessor de Planejamento Institucional.

A primeira fase do projeto teve sua formalização realizada em 17 de setembro de 2003, com a publicação da Resolução Conjunta nº 13/2003, que criou a primeira Região Integrada de Segurança Pública (Risp 1) formada pela 8ª Região da Polícia Militar e pelo 1º Departamento de Polícia Civil, as 6 (seis) Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (Acisp) no nível de Batalhões Polícia Militar (BPM) e Delegacias Seccionais de Polícia Civil (DSPC) e as 24 (vinte e quatro) Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp), no nível de Companhias PM e Delegacias Distritais de Polícia Civil do município de Belo Horizonte. Para tanto, a Polícia Militar preservou quase a totalidade da articulação operacional da 8ª RPM, excetuando-se as unidades policiais que atendiam aos municípios de Sabará, Caeté e Ibitiré, que foram objeto de estudo da segunda fase do projeto. Coube à Polícia Civil a criação e instalação do 1º Departamento de Polícia Civil, a instalação da 2ª Delegacia Distrital na área da Seccional Centro, além da criação e instalação de mais três delegacias distritais de polícia (18ª DD, 23ª DD e 24ª DD), possibilitando a compatibilidade com o Comando de Policiamento da Capital (CPC) ou 8ª RPM e com as 24 (vinte e quatro) Companhias de

Polícia Militar existentes em Belo Horizonte. Ademais, foi necessária a fusão de duas Delegacias Seccionais para adequação ao número de Batalhões da PM, que eram somente 6 (seis). Vale ressaltar que cada Seccional passou a ter 4 (quatro) Delegacias Distritais vinculadas, assim como cada Batalhão PM possuía 4 Companhias PM subordinadas.

As medidas para efetiva implementação da compatibilização das áreas de responsabilidade da PMMG e PCMG no município de Belo Horizonte (implantação de novas unidades policiais, modificação dos locais de unidades policiais etc.), assim como aparelhamento de todas as unidades policiais de Belo Horizonte, foram adotadas a partir da liberação de recursos do Governo Federal provenientes do convênio MJ/Senasp nº 005/2003, assim como de recursos do tesouro estadual a partir de 2004 (conforme Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2004-2007).

A segunda fase do projeto Áreas Integradas de Segurança Pública foi formalizada com a publicação da Resolução Conjunta 765, de 14 de janeiro de 2005, que criou a segunda e terceira Regiões Integradas de Segurança Pública (Risp 2 e Risp 3) no nível de Regiões da Polícia Militar e Departamentos da Polícia Civil, 9 Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública no nível de Batalhões e Companhias Independentes PM e Delegacias Seccionais de Polícia Civil, 58 Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp) no nível de Companhias, Pelotões e Destacamentos PM e Delegacias Distritais, de Comarca e de Município. Para tanto a Polícia Militar dividiu a 7ª Região da Polícia Militar, com sede em Contagem, criando a 11ª Região da Polícia Militar, sediada no município de Vespasiano, sendo ambas responsáveis pelo policiamento em nível de direção superior nas duas Regiões Integradas de Segurança Pública da RMBH. A Polícia Civil, por sua vez, criou o 2º e o 3º Departamentos de Polícia, em correspondência às duas Regiões da Polícia Militar.

Em meados de 2005, avançou-se no sentido de levar essa concepção de trabalho ao interior do estado, priorizando-se os municípios elencados no Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais (2004), que apresentavam os maiores índices de criminalidade e/ou população superior a 250 mil habitantes. Dessa forma, a terceira fase do projeto Aisp contemplou os municípios de Uberaba, Uberlândia, Governador Valadares, Montes Claros e Juiz de Fora. Deve-se ressaltar que os estudos para a delimitação das áreas integradas nesses municípios foram realizados por Subcomissões formadas por policiais de ambas as instituições atuantes nos mesmos, sendo posteriormente ratificados com pequenas alterações pela Comissão de Implantação das Áreas Integradas.

No que diz respeito às unidades prediais integradas, foram implantadas a sede da Região Integrada de Segurança Pública 1 (Risp 1), localizada em Belo Horizonte na Praça Rio Branco, área central da cidade, bem como da Área Integrada de Segurança Pública 3 (Aisp 3), localizada no bairro de Lourdes, na região Centro-Sul de Belo Horizonte, no Edifício JK¹. A sede da Risp 1 foi implantada no segundo semestre de 2005 por meio de recursos repassados pela Senasp (Convênio MJ/Senasp nº 255/2004). A sede da Aisp 3 foi implantada em março de 2006 e contou com recursos do tesouro estadual.

Cabe ressaltar, ainda, o posicionamento das organizações policiais em tratar a integração física das unidades operacionais com bastante cautela. Até 2006 somente as duas experiências expostas acima, que podem ser consideradas piloto, foram efetivamente implantadas e, dado seu caráter recente, não existem conclusões a respeito dos benefícios e problemas que tem ocasionado. Foi acordado no âmbito da Comissão de Áreas Integradas que a integração física de unidades operacionais se daria somente nos níveis estratégico e operacional, ou seja, nas Risp e Aisp, já que não houve adesão da Polícia Militar em relação à construção de unidades integradas no nível de Acisp.

Complementando a terceira fase do projeto Aisp, foi instituída pela Resolução Conjunta 39/2006, de 5 de julho de 2006, a delimitação de Regiões Integradas de Segurança Pública para todo o estado. Além das três Risp já criadas em Belo Horizonte e na Região Metropolitana, foram criadas outras 13 Risp no interior do estado. Para tanto, a Polícia Civil deveria criar 13 Departamentos de Polícia Civil no interior, ou seja, 13 das 52 sedes de Delegacias Regionais de Polícia Civil serão também sedes de Departamento de Polícia Civil. Essa é uma das maiores modificações que o projeto Aisp realizou na estrutura da Polícia Civil, já que esse tipo de unidade policial, responsável pela direção intermediária das atividades da instituição e coordenação de diversas unidades subordinadas, não existia no âmbito da instituição. A Polícia Militar, por sua vez, criou três novas Regiões da Polícia Militar, com a subdivisão das três RPM situadas na

¹ Deve-se ressaltar que houve grandes empecilhos para a realização dessas obras, principalmente a dificuldade de obtenção de consenso sobre a utilização das áreas e divisão entre as duas instituições policiais, assim como pelo fato de haverem sido realizadas em edificações já existentes, com necessidades de reparos estruturais e até de restaurações. A sede da Risp 1 tem uma peculiaridade interessante no que diz respeito à ocupação do 2º e do 3º andares do prédio pelas duas instituições, pois cada uma ocupa metade de cada andar, com alternância entre os lados ocupados por cada uma, dada a impossibilidade de consenso sobre qual instituição se posicionaria no andar mais alto.

parte setentrional do estado. A Polícia Civil, por sua vez, logrou esforços para adaptação de sua estrutura às regiões propostas pela Polícia Militar, o que ocasionou a modificação da responsabilidade de algumas Delegacias Regionais e a criação de outras.

Deve-se ressaltar que todo o esforço de delimitação de áreas de atuação foi acompanhado de medidas para sua efetiva implementação, principalmente mediante a alocação de efetivo policial, a implantação de unidades prediais e a aquisição de equipamentos policiais, tais como viaturas, coletes balísticos, armamento, mobiliário, microcomputadores etc. Os investimentos da segunda fase do projeto foram iniciados com recursos do tesouro estadual em 2005, antes mesmo da delimitação das Aisp, e devem ser realizados ano a ano, até sua completa estruturação.

Por fim, deve-se lembrar que os esforços de delimitação de áreas e implantação física das mesmas não são os objetivos últimos do projeto Aisp. Tais medidas visavam facilitar a efetiva integração entre os policiais de cada área integrada, ou seja, a implementação de uma metodologia de planejamento operacional integrado. Para que pudesse ser delineada uma sistemática de encontros com objetivos específicos foi concebido um terceiro projeto denominado Integração da Gestão da Segurança Pública (Igesp), objeto da seção seguinte.

O projeto Aisp também se desenvolveu de forma lenta. Pode-se observar um grande intervalo de tempo entre a publicação das primeiras resoluções de delimitação de áreas e um aumento da edição de resoluções nos anos de 2005 e 2006, momento em que as discussões passaram a se desenrolar mais facilmente. Houve grandes dificuldades também na obtenção de consenso entre as instituições policiais nesse projeto, pois os dois primeiros anos contavam com uma alta resistência por parte das organizações policiais, principalmente da Polícia Civil, além da pouca estruturação e ausência de posicionamento firme na coordenação por parte da Secretaria de Defesa Social.

Outro grande empecilho para o desenvolvimento do projeto Aisp e que pode ser considerado como decorrente da lentidão das atividades de delimitação de áreas, foi o pequeno volume de recursos destinados para a efetiva implantação das bases territoriais. Não houve a devida conjugação entre as duas ações – delimitação de áreas e implantação física, que deveriam ter sido realizadas sequencialmente. Foi dado um plano secundário às providências para implantação, que não contou com diagnósticos precisos e conseqüente planejamento de recursos orçamentários, muito possivelmente porque a Comissão de Áreas Integradas entre julho de 2003 e julho de 2005 (período de vigência da Resolução Conjunta 011/2003) só detinha

a atribuição ligada à delimitação de áreas e conseqüente publicação de resoluções, ou seja, a implantação física das Aisp era uma atividade que não possuía fórum específico para discussão.

Integração do planejamento operacional

O projeto Integração da Gestão da Segurança Pública (Igesp) pode ser hoje considerado como a terceira dimensão do projeto Sistema Integrado de Defesa Social (Sids), pois é a iniciativa que pretende efetivamente promover a utilização das informações produzidas pelos centros operativos nas bases territoriais. O Igesp surgiu como uma adaptação de modelos de gerenciamento do trabalho policial utilizados em Nova York (EUA) e Bogotá (Colômbia), localidades de referência no que diz respeito à implantação de políticas de segurança pública contemporaneamente. Trata-se, portanto, de um modelo de gerenciamento das atividades de polícia calcado na gestão do conhecimento e uso intensivo de informações, especialmente mapas de atividade criminal. Em outras palavras, o Igesp é um modelo de organização e gestão do trabalho policial para integrar ações e informações de segurança, baseado no modelo de policiamento orientado para problemas. É uma ação inovadora no Brasil, cujo objetivo é aumentar a eficiência da prevenção e do combate ao crime.

O projeto se desenvolve mediante a realização de reuniões periódicas com cada Área Integrada de Segurança Pública (Aisp), denominadas reuniões de apresentação do Igesp. Nelas são discutidos os problemas locais de segurança pública, tendo como participantes os responsáveis por cada unidade policial da Aisp (comandante PM e delegado), os responsáveis pelas unidades integradas hierarquicamente superiores nos níveis de Acisp e Risp, assim como de representantes, com poder de decisão, de todas as unidades e estruturas especializadas das Polícias Militar e Civil que também atuam na Aisp. Também participam promotores de justiça, juizes, autoridades municipais, outros policiais lotados em unidades operacionais e convidados das Aisp considerados necessários à resolução dos problemas de segurança pública daquela região. As reuniões de apresentação são mediadas por representantes da Secretaria de Defesa Social, com vistas a garantir certa neutralidade em relação às instituições policiais. Nessas reuniões são apresentadas pelas Aisp a dinâmica da criminalidade e os problemas identificados na região, as ações planejadas e/ou implementadas e sua efetividade na prevenção e controle do crime. O Igesp conta com a consultoria do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRisp), ligado à UFMG.

Os temas discutidos nas reuniões de apresentação são os seguintes: visão geográfica da região; dados espaciais relevantes, tais como a localização de bancos, zonas comerciais, favelas, escolas, postos de combustível, rotas de fuga etc.; análise estatística da criminalidade, através de indicadores, gráficos, mapas etc.; qualificação da investigação relacionada aos dados quantitativos apresentados; principais infratores atuantes na região; medidas para prevenção e repressão das principais modalidades criminosas da região, sejam ou não integradas; mecanismos de interação comunitária; metas e ações propostas para enfrentamento dos principais problemas de segurança pública da região; fatores críticos que possam se tornar empecilhos ao cumprimento das metas e ações propostas.

As discussões são norteadas pela apresentação do Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas (Dogesp), pela Aisp, composto por perguntas que os policiais de ambas as corporações devem responder em conjunto, que perpassam todos os temas apontados acima. O Dogesp abrange questões relativas a dados quantitativos sobre atividades criminais nas áreas; qualificação de investigação relacionada às atividades; descrição das atividades/operações para solucionar problemas; mecanismos de interação comunitária; descrição de problemas de qualidade e correição do trabalho policial.

Assim sendo, torna-se inevitável que os policiais se reúnam, ao menos uma vez, para responderem juntos ao Dogesp que deverá ser apresentado. O Igesp promove, portanto, a realização de encontros estratégicos para controle do crime tendo como unidade de referência a Aisp, no intuito de consolidar e atualizar as informações de inteligência, alocar os recursos disponíveis de forma rápida, sincronizada e focalizada, de conceber táticas e estratégias eficazes. Na prática, o Igesp reúne os responsáveis pela segurança em cada uma das áreas integradas para discussão da geografia da região, de seus dados espaciais, das estatísticas de criminalidade, bem como para identificação dos principais criminosos, o que por fim resulta no estabelecimento de metas para a região e na formulação e implementação de operações policiais, informações essas que são consolidadas em um plano de ação. Esse modelo permite, ainda, o acompanhamento e avaliação das metas e operações estabelecidas no plano de ação.

Em julho de 2005, o Igesp foi implantado na Risp 1, com sede em Belo Horizonte. As reuniões de apresentação do Igesp em Belo Horizonte contam com a participação de duas Aisps e suas respectivas chefias no nível de Acisp e Risp; representantes das unidades especiais da Polícia Militar – Batalhão Rotam, Batalhão de Polícia de Eventos (BPE), Companhia Especial de Trânsito

e Companhia de Missões Especiais (Gate); das Delegacias Especializadas de Polícia Civil – Tóxicos, Furtos e Roubos, Mulheres, Homicídios, Proteção e Orientação à Criança e ao Adolescente, Furtos e Roubos de Veículos; dos Centros de Operações das polícias (Cicop e Cepolc); das Corregedorias de Polícia; das Academias de Polícia; do Departamento de Trânsito (Detran); da Subsecretaria de Administração Penitenciária; da Superintendência de Atendimento às Medidas Sócio-Educativas; do Corpo e Bombeiros Militar; da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e do Ministério Público Estadual.

Em 2006 foi implantado o Igesp nas Risp 2 e 3, sediadas em Contagem e Vespasiano, respectivamente. Além da participação das duas Aisps e suas respectivas chefias no nível de Acisp e Risp, participam das reuniões representantes das unidades especiais da PM e Delegacias Especializadas com atuação no âmbito das respectivas Aisps, da Subsecretaria de Administração Penitenciária, da Superintendência de Atendimento às Medidas Sócio-Educativas, do Corpo e Bombeiros Militar, assim como representantes dos Executivos Municipais, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Deve-se ressaltar que todas as reuniões do Igesp acontecem na parte da manhã, com vistas a garantir a presença dos representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário, já que o expediente forense se dá normalmente na parte da tarde. Durante os meses de novembro e dezembro de 2006 foi realizada a primeira rodada de reuniões do Igesp nos municípios de Uberlândia, Uberaba, Juiz de Fora, Montes Claros, Governador Valadares e Pouso Alegre.

Todo o planejamento para implantação do Igesp foi realizado por uma Comissão específica instituída por meio de resolução conjunta que contava com participantes do Estado-Maior da Polícia Militar (Chefes das 2ª e 3ª Seções – Inteligência e Emprego Operacional), do Gabinete da Chefia da Polícia Civil e da Superintendência de Integração da Secretaria de Defesa Social (Superintendente e Diretor de Planejamento Operacional).

O Igesp fecha, portanto, o eixo principal do processo de integração das organizações policiais em Minas Gerais. A compatibilização de sistemas de informação das Polícias Civil e Militar e a análise criminal referenciada nas bases territoriais delimitadas de forma integrada encontra, assim, um fórum para sua utilização e discussão, o que possibilita um conhecimento aprofundado dos problemas específicos de criminalidade em cada área integrada e o surgimento de propostas para sua resolução.

Integração do ensino policial

A formação e o treinamento integrado dos policiais civis e militares tiveram quatro objetivos principais: 1) sensibilização dos policiais para o processo de integração das organizações policiais; 2) disseminação de novas técnicas policiais contidas nos principais projetos de integração; 3) aproximação dos policiais civis e militares; 4) disseminação de instrumentos através dos quais os servidores de todo o sistema de defesa social consigam refletir criticamente sobre este sistema. A intenção era promover uma educação profissional adequada, atualizada, abrangente e contínua que contribua efetivamente para a integração e articulação das ações das organizações policiais. Deve-se ressaltar que o processo de implantação dessas modalidades de ensino profissional integrado encontra-se embasado nos princípios da Matriz Curricular Nacional, documento elaborado pela Senasp, que contém os desdobramentos do Plano Nacional de Segurança Pública na área do ensino policial.

Nessa vertente, um dos principais cursos oferecidos foi o Treinamento Policial Integrado, com 40 horas-aula de disciplinas teóricas e práticas e que tem como objetivo a sensibilização dos policiais acerca do processo de integração, bem como a disseminação de noções gerais acerca das estratégias de integração em implantação no estado. Esse curso contém, ainda, discussões voltadas para o entendimento das principais situações de contato entre os policiais das duas organizações, como por exemplo, a atuação em local de crime. Importante ressaltar que o pressuposto básico para a realização do Treinamento Policial Integrado é a delimitação de Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp).

No final de 2003 e início de 2004, uma comissão de trabalho foi designada por resolução conjunta publicada em 03 de março de 2004, composta por representantes da PMMG (lotados na Academia de Polícia Militar e na 1ª Seção do Estado-Maior), da Polícia Civil (lotados na Acadepol) e da Secretaria de Defesa Social (Superintendente de Integração e Diretor de Ensino e Pesquisa). Essa comissão foi responsável pela implementação da primeira fase do Projeto “Treinamento Policial Integrado”, financiado com recursos da União, através do Convênio Senasp/MJ nº 071/2003, no qual foram treinados 1.189 policiais, lotados em Belo Horizonte. Foi estabelecido pela comissão que 10% dos policiais treinados em cada instituição fossem Delegados de Polícia Civil e Oficiais da Polícia Militar. Contudo, os policiais militares constituem cerca de 80% dos policiais treinados, já que seu efetivo é quatro vezes superior ao da Polícia Civil. Participaram dessa primeira fase

do treinamento policiais civis e militares de todas as 24 (vinte e quatro) Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp) da capital.

A concepção do Projeto Treinamento Integrado foi pautada nos princípios apresentados pela Matriz Curricular Nacional, em especial: formação e capacitação continuada, humana e profissional dos membros dos órgãos estaduais envolvidos na implementação de políticas públicas de segurança; integração dos policiais civis e militares, sendo organizado em turmas mistas, com coordenação técnico-pedagógica também mesclada. A escolha das disciplinas e a definição das cargas horárias, assim como do calendário também foram realizadas pela comissão descrita acima. As aulas foram ministradas nas Academias de Polícia das respectivas instituições policiais, alternadamente.

Em outubro de 2004, firmou-se novo Convênio com a Senasp/MJ nº 208/2004, que garantiu, dentre outros cursos, o financiamento da segunda fase do Treinamento Policial Integrado. Foram treinados aproximadamente 1.700 policiais civis e militares ao longo do ano de 2005, lotados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, mais especificamente nos municípios de Contagem, Sabará, Betim, Ibité, Santa Luzia, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Vespasiano e Igarapé. A proporção entre policiais civis e militares, assim como de delegados e oficiais PM estabelecidas para a primeira fase do treinamento foram mantidas nas demais fases.

A terceira fase do Treinamento Policial Integrado foi realizada em 2006 nos 5 (cinco) municípios do interior do estado, que já possuem delimitação de Aisp. Os municípios e o respectivo número de policiais treinados foram os seguintes: Uberlândia – 385; Uberaba – 210; Montes Claros – 200; Governador Valadares – 175; e Juiz de Fora – 344. Todo o planejamento, monitoramento e coordenação desta fase foram de responsabilidade de uma comissão integrada, instituída oficialmente pela Resolução Conjunta nº 034/2006. As ações dessa fase foram previstas no Convênio Senasp/MJ nº 033/2006.

Um dos principais problemas relatados nos Relatórios de Avaliação do Treinamento Policial Integrado em relação a esse curso é o recorrente “boicote” das organizações policiais em relação ao envio de alunos nas datas estipuladas para o início de cada turma. Há períodos em que somente metade dos alunos previstos inicia o curso. Como a carga horária é bastante reduzida a ausência em um dia do curso impossibilita a conclusão do mesmo e a substituição de policiais. A leitura das atas do Colegiado de Integração no período de julho de 2004 a junho de 2006 revela que esse problema foi levantado em 4 reuniões, mas ainda não havia obtido solução definitiva.

Sempre que o problema era pautado no Colegiado percebia-se a diminuição das ausências, mas em pouco tempo elas voltavam a crescer.

Integração da atividade correcional

Uma das primeiras iniciativas no sentido de integrar o trabalho correcional das organizações policiais mineiras foi a criação do Colegiado de Corregedorias dos Órgãos da Defesa Social, através do Decreto Estadual nº 43.695, de 11 de dezembro de 2003, motivada pela necessidade de controle e fiscalização da atividade policial, com vistas a oferecer sugestões sobre o aprimoramento das atividades de correição administrativa, processando seu encaminhamento, acompanhando as apurações efetuadas para fins operacionais e sugerindo diligências pertinentes às investigações; estabelecendo políticas de integração das atividades de correição administrativa dos órgãos de Defesa Social; determinando a instauração de procedimentos investigatórios relacionados à correição administrativa dos Órgãos de Defesa Social; determinando correições internas em Unidades integrantes dos Órgãos de Defesa Social; provocando a instauração do Procedimento Administrativo Disciplinar; dentre outras competências.

O Órgão Colegiado supracitado é presidido pelo Secretário-Adjunto de Defesa Social e dele fazem parte como membros efetivos: o Corregedor-Geral da Polícia Civil; o Corregedor da Polícia Militar; o Corregedor do Corpo de Bombeiros Militar; o Diretor de Correições da Subsecretaria de Administração Penitenciária; o Ouvidor da Polícia; e, como membros designados: um representante do Ministério Público Estadual; um representante da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais; um membro da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Minas Gerais. Este Colegiado manifesta-se como instância fiscalizadora das atividades desempenhadas pelos órgãos em questão, e objetiva a transparência dos processos apuratórios e conseqüente eficiência dos mesmos, propiciando o aumento da credibilidade da sociedade nas instituições policiais.

As reuniões do Colegiado são realizadas uma vez por mês em caráter ordinário, podendo ser convocados encontros extraordinários por seu Presidente. Em geral, procede-se ao acompanhamento de procedimentos correcionais de relevância, assim como daquelas investigações que contemplem servidores de mais de um dos órgãos participantes. Discute-se, ainda, o aprimoramento dos mecanismos disciplinares e correcionais, tais como a reformulação de códigos de ética e disciplina. Contudo, o desdobramento mais importante das discussões pautadas no Colegiado de

Corregedorias foi a implantação do Sistema Integrado de Corregedorias de Defesa Social (Sicods), em novembro de 2006. Foi consensuado que todos os órgãos correcionais de Defesa Social funcionariam em uma sede única, visando aproximá-los cada vez mais, além de facilitar a padronização de técnicas de investigação e de recebimento de denúncias sobre desvios de conduta. Outras iniciativas visam, ainda, o fortalecimento das estruturas correcionais, através da capacitação dos servidores, do reaparelhamento e da interiorização de suas atividades.

Morosidade e consistência: ambigüidade da governança da integração policial

A política de integração das polícias militar e civil em Minas Gerais pode ser compreendida sob aspectos diversos. Em primeiro lugar, fica claro que os diversos projetos de integração não apresentaram o mesmo ritmo e a mesma abrangência. O processo avançou mais nos setores de informações, planejamento operacional e corregedorias, destacando-se os projetos Ciad, Aisp, Igesp e Sicods. O mesmo não se verificou nas áreas de ensino e de inteligência policial, que se mantiveram ou muito restritos ou de baixa execução. Além disso, a política de integração atingiu prioritariamente os municípios da região metropolitana de Belo Horizonte até o final de 2006. Apenas o projeto Igesp e, parcialmente, o Treinamento Policial Integrado haviam alcançado os municípios do interior do estado nesse mesmo ano.

Outro aspecto a ser mencionado diz respeito à consistência teórica das mudanças institucionais empreendidas. O modelo de integração propugnado e implementado baseou-se na idéia de que a interação do policiamento ostensivo com o policiamento investigativo 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. A legitimidade do processo seria construída paralelamente através da aproximação das academias de polícia. A convivência em sala de aula possibilitaria a confrontação de estereótipos recíprocos e a conseqüente superação de preconceitos, costurando a integração de pessoas e não apenas de instituições.

É certo que não há ineditismo no conteúdo dessa política de integração policial. Outros estados brasileiros, desde a segunda metade da década de 1990, já haviam adotado iniciativas similares. A implantação de centros integrados de atendimento e despacho de ocorrências policiais, por exemplo, esteve presente nas políticas de integração nos estados do Pará e do Ceará. O próprio estado do Pará adotou o modelo de academias únicas de polícia, como também de corregedorias gerais do sistema de defesa social. A delimitação de áreas comuns de atuação para as polícias, por sua vez, compôs o escopo da política de segurança do governo Garotinho, no Rio de Janeiro, como também do segundo governo Covas, em São Paulo, ambas no início do novo milênio. O projeto Igesp também teve precedentes em São Paulo, na gestão do secretário Antônio A. Petrelluzzi, entre 1999 e 2002.

Contudo, há uma singularidade da política pública de integração das polícias em Minas Gerais não observada em nenhuma outra experiência nacional. Ela foi baseada inteiramente em mecanismos gerenciais de governança. Não houve uma atuação verticalizada da secretaria de estado de defesa social sobre as polícias, impondo-lhes um modelo de integração elaborado a priori. Todo o processo da política pública contou com participação direta e intensiva das polícias, desde a formulação dos projetos até a implementação dos mesmos.

Governança diz respeito ao gerenciamento de redes, ao gerenciamento dos nexos e relações estabelecidas entre organizações. E tais redes são em boa medida auto-organizativas, ou seja, muitas das organizações que a compõem controlam a si mesmas, em boa medida, de modo que a capacidade de controle do governo sobre elas é limitada. O governo é apenas um dos atores que influenciam o curso dos eventos na rede, não tendo poder suficiente para impor seus desejos e vontades. Outra característica do gerenciamento de redes típico da governança é a interação continuada entre os membros da rede, pois compartilham propósitos e negociam recursos entre si. Reconhecer que a manutenção da ordem pública envolve, necessariamente, o exercício da governança, implica reconhecer que a competência da ação governamental é institucionalmente constringida. A provisão deste bem coletivo está sujeita à intervenção potencial de diversos *veto players*, de modo que o direcionamento e o ritmo da política pública não dependem apenas da decisão política do governante (Rhodes, 1997).

Sob esse ponto de vista, o Colegiado de Integração do sistema de defesa social, incrustado na estrutura formal da secretaria de mesmo nome, constitui exemplo típico de mecanismo de governança. E o Colegiado, conforme evidenciado anteriormente, foi peça-chave na delimitação dos

projetos que compuseram a política de integração policial em Minas Gerais. Havia uma diretriz política do governo, é verdade, que estabelecia a integração como prioritária e irrevogável. Mas como realizá-la e em que ritmo realizá-la, coube ao Colegiado deliberar, fazendo-o principalmente a partir de 2005. Nenhuma outra secretaria de estado de segurança pública no Brasil, até 2006, apresentou algo equivalente.

Soma-se a isso a existência de um *modus operandi* comum em todas os projetos de integração policial, qual seja, foram concebidos e implantados mediante a instituição de comissões e grupos de trabalho, com representação paritária das polícias civil e militar. Coube à equipe técnica da Secretaria a coordenação dos trabalhos. A formulação de cada um dos projetos resultou do consenso no interior das respectivas comissões. Sem consenso, o projeto não era viabilizado. Em função disso, o processo de integração das polícias em Minas Gerais caracterizou-se por ser muito negociado, conflitivo e consequentemente moroso. 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 (jan. 2003-mar. 2005) posicionou-se como um elemento excessivamente neutro no processo de integração e se eximiu do tratamento de questões controversas entre as instituições policiais ocorridas no âmbito estratégico. Comprova essa afirmação o fato de que o Colegiado de Integração, órgão criado para tratar essas questões, só haver iniciado seu funcionamento em julho de 2004, sendo que no período de 15 meses em que permaneceu essa primeira gestão ocorreram somente 9 das 80 reuniões de todo o período. Deve-se ressaltar que, a partir do terceiro ano do processo de integração, os projetos Sids e Aisp foram bastante impulsionados pela segunda gestão da Secretaria de Defesa Social, que proporcionou uma ampla discussão e resolução das divergências no nível estratégico das instituições policiais e cobrou uma maior eficiência no cumprimento das metas propostas. Isso só foi possível por que o novo titular da pasta da Defesa Social representava quase que diretamente a autoridade do Governador do Estado perante as Polícias Civil e Militar. Em outras palavras, a presença de um secretário com autoridade forte é que permitiu a superação de diversos impasses que estavam emperrando a política de integração.

Por outro lado, pode-se afirmar que esse mesmo processo tem alcançado níveis elevados de aceitação e de legitimação junto aos vários segmentos das respectivas polícias. À medida que as organizações policiais participam ativamente de todas as decisões atinentes à integração, seus membros tendem a perceber os benefícios dessa aproximação institucional.

Evidência nesse sentido é o grau de aceitação em ambas as polícias alcançado pelo projeto de integração das informações criminais, através do Registro de Eventos de Defesa Social (Reds). Estudo realizado no segundo semestre de 2007 pelo Ten. Cel Cláudio Antonio Mendes, como pré-requisito para obtenção do título de pós-graduação em Gestão Estratégica de Segurança Pública, da Fundação João Pinheiro, evidencia que mais de 80% dos comandantes de companhias da PMMG e de Delegados das Delegacias distritais, de Belo Horizonte, avaliam que o Reds tem contribuído para a melhoria dos processos de gestão de suas respectivas unidades policiais e 75% desse público entrevistado avalia que o respectivo projeto contribui para o compartilhamento e integração das informações de segurança pública entre as instituições policiais do estado (Mendes, 2007).

Pode-se concluir, nesse sentido, que a prevalência de mecanismos de governança na gestão da política de integração das polícias fortaleceu o processo, criando arranjos institucionais sólidos que têm grandes chances de serem mantidos nos próximos anos, a despeito dos governos estaduais que se sucederão em Minas Gerais.

Referências

- ANDRADE, Scheilla C. P. *Polícia bipartida: uma reflexão sobre o sistema policial mineiro*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro/ Escola de Governo, Belo Horizonte, 2006.
- BARRETO Jr., T.; SAPORI, L. F.; SOUZA, R. V. *Reflexões e proposta de agenda para a integração policial em Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2003. (mimeo).
- BEATO, Cláudio et al. *Reforma policial no Brasil*. Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, UFMG, 2005.
- MEDEIROS, Mateus A. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47 n. 2, p. 271-296, 2004.
- MENDES, Claudio A. *O processo de informatização dos registros de eventos de defesa social e a sua utilização como instrumento de gestão*. Monografia (conclusão de curso) – Fundação João Pinheiro, Ceges, 2007.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. *Plano Estadual de Segurança Pública*. Belo Horizonte, 2003.
- MUNIZ, Jaqueline. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado) – Iuperj, Rio de Janeiro, 1999.
- RHODES, R. A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

SANTOS, Fábio F. Storino. *Um partido, três agendas: política de segurança pública no estado de São Paulo (1995-2006)*. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2008.

SAPORI, Luís Flávio. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, 1995.

SAPORI, L. F.; BARNABÉ, S. Cultura militar e violência policial: aspectos empíricos e teóricos. *Teoria e Sociedade*, UFMG, n. 7, p. 173-214, 2001.

SAPORI, L. F. A inserção da polícia na justiça criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. In: MARIANO, Benedito; FREITAS, Isabel (Orgs.). *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: Corag – Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas, 2002.

_____. Os desafios da polícia brasileira na implementação da ordem sob a lei. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lúmen-Júris, 2007.

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

Recebido em: 08 jun. 2008

Aprovado em: 11 set. 2008