

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS



A Política de Integração de Minas Gerais: um exemplo da *Dependência de Trajetória* na consolidação da política de segurança pública

Nilo Vianna Teixeira

**Belo Horizonte
2010**

Nilo Vianna Teixeira

A Política de Integração de Minas Gerais: um exemplo da *Dependência de Trajetória* na consolidação da política de segurança pública

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública/CRISP da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Profa. Luciana Assis Costa

**Belo Horizonte
2010**

Nilo Vianna Teixeira

A Política de Integração de Minas Gerais: um exemplo da *Dependência de Trajetória* na consolidação da política de segurança pública

Trabalho Final apresentado ao Curso de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, requisito para obtenção do Título de Especialista.

Belo Horizonte, 2010.

Profa. Luciana Assis Costa (Orientadora)
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Frederico Couto Marinho (Examinador)
Universidade Federal de Minas Gerais

Dedicado à Larissa e Pedro.

AGRADECIMENTOS

Agadeço, em primeiro lugar, à Luciana Assis, parceira fundamental no desenvolvimento deste projeto, pela Orientação, paciência e disposição, sem as quais este trabalho não seria possível.

Agradeço imensamente ao prof. Daniele Veratti pelas reflexões partilhadas sobre nosso objeto de estudo.

Agradeço também, a toda a equipe CRISP, pela valiosa colaboração com minha formação acadêmica e pessoal. Em especial, aos profs. Felipe Zilli e Rodrigo Fernandes.

Agradeço a todos colegas de curso que compartilharam e construíram este curso, e aos amigos Alexandre, Glauber e Mariela.

Agradeço à equipe da Superintendência de Avaliação e Qualidade, particularmente à equipe da Diretoria de Análise e Avaliação e, especialmente, à Edmilson e Juliana.

Agradeço, finalmente, à minha família e meus amigos, alicerces necessários de todas as horas.

A ignorância do passado não se limita a prejudicar a compreensão do presente; compromete, no presente, a própria ação.

Marc Bloch

RESUMO

Partindo do pressuposto teórico que a trajetória histórica de uma política pública resulta em constrangimentos institucionais que limitam suas possibilidades de transformação, este trabalho analisa como a política de segurança se desenvolve no Brasil no período que abrange desde governo militar até os dias de hoje, com especial atenção à três aspectos de continuidade, quais sejam, a bipartição do ciclo de polícia, o caráter militar do policiamento ostensivo e a distribuição de poder e responsabilidade entre os entes federativos sobre a implementação da política de segurança pública. A partir desta análise, busca-se evidenciar como a política de integração, diretriz maior da política de defesa social implementada pelo governo de Minas Gerais desde 2003, constitui-se em ação política que reconhece ao mesmo tempo, as incapacidades do modelo vigente até então e as limitações do próprio governo de rearranjar a política pública de segurança.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 MARCO TEÓRICO: O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	11
2 A SEGURANÇA NACIONAL COMO DIRETRIZ DE ESTADO E AÇÃO DAS POLÍCIAS.....	15
3 DA SEGURANÇA NACIONAL À SEGURANÇA PÚBLICA: TRANSFORMAÇÕES E CONTINUIDADES...21	
4 A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DE MINAS GERAIS COMO ALTERNATIVA HISTÓRICA POSSÍVEL.....	35
5 AVANÇOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos, a questão da segurança pública passou a ser inserida na agenda dos governos brasileiros, tendo como um grande desafio a redução dos altos índices de criminalidade e da insegurança que assola a sociedade como um todo. Neste cenário a política pública¹ que se ocupa deste tema passa a ser discutida com mais profundidade e propriedade, o que possibilita a evidência de alguns aspectos mais questionados ou questionáveis da política.

Neste estudo, destaca-se três questões que, de alguma forma, estiveram presentes na consolidação da política de segurança pública, sendo estas: a bipartição do ciclo de polícia, o caráter militar do policiamento preventivo/ostensivo e a distribuição de poder e responsabilidade entre os entes federativos sobre a implementação da política de segurança pública. Destes questionamentos derivam perspectivas e propostas de aprimoramento sobre esta política implementada pós 1988.

Parte-se do pressuposto de que tanto as possibilidades de sucesso das propostas que surgem, quanto à própria essência destas, não estão livres de constrangimentos causados por diferentes fatores historicamente construídos.

A dependência de trajetória, conceito próprio do institucionalismo histórico, vertente teórica da Ciência Política, enfatiza o papel do processo histórico no fomento destes constrangimentos.

Segundo os adeptos desta corrente de pensamento, os episódios vivenciados e o trajeto que levaram ao desenho atual das políticas públicas influenciariam as possibilidades de futuro destas políticas.

Esta é uma questão que tem interessado muito à ciência política ultimamente, qual seja, tentar explicar “porque a história importa?” (PIERSON; SKOCPOL, 1999).

1 Devido à diversidade de conceitos existente, pontua-se que para fins deste estudo, políticas públicas podem ser entendidas como o movimento de um governo, para fazer ou não fazer algo, direta ou indiretamente, a fim de transformar seus programas e plataformas em ações e com isso intervir na realidade (SOUZA, 2006).

De acordo com Hochman, pensando com Mahoney,

escolhas são feitas em determinadas conjunturas e restringem as chances de trajetórias alternativas em política e políticas, processo esse que varia em contextos diferentes, potencialmente comparáveis. Enfim, existiria uma causalidade social dependente da trajetória percorrida observada no tempo, na história. (HOCHMAN, 2007, p.155)

Neste sentido, imagina-se que esta ótica também possa ser útil para ajudar a esclarecer a política brasileira de segurança pública, explicitando os constrangimentos formais e informais impostos a esta, bem como as limitadas proposituras que destes derivam.

Espera-se que, à luz do institucionalismo histórico, e particularmente da dependência de trajetória, possa-se compreender, por exemplo, porque hoje, no Brasil, se discute o maior empoderamento dos municípios em relação à segurança pública por meio das Guardas Municipais, e o quanto isso pode ser positivo para o país; porque hoje se fala em integração das polícias, enquanto unificação continua a ser um tabu, e quais as vantagens deste modelo; e ainda, porque a manutenção do caráter militar das polícias estaduais responsáveis pelo policiamento preventivo/ostensivo vem sendo questionada, embora sem produzir impactos práticos.

Diante deste cenário, busca-se com este estudo entender como a trajetória da política pública de segurança no Brasil influenciou o seu desenho atual e ainda influencia nas possibilidades de transformação que hoje se esboçam. Para tanto, pretende-se desenvolver em uma abordagem qualitativa, análise bibliográfica e documental, além de um estudo de caso.

As abordagens qualitativas, sem a pretensão de produzirem resultados representativos passíveis de generalização como os dos estudos quantitativos, proporcionam uma investigação profunda de seus objetos. São recomendadas, por exemplo, para explorar e abordar um objeto em que a estratificação em variáveis quantitativas não é possível ou capaz de responder às questões propostas.

O emprego das análises bibliográfica e documental possibilita o estudo aprofundado do que já foi analisado sobre o tema por outros pesquisadores, bem como investigar fontes primárias, passíveis de novas análises. Somou-se a este método um estudo de caso, que se caracteriza pelo estudo aprofundado de um

objeto particular, bem delimitado, a fim de se apreender os vínculos diversos existentes no objeto abordado (FERRARI, 1982; MARTINS, 2008).

Em tempo, é importante pontuar que este estudo não pretende esgotar as possibilidades de análise que se pode traçar sobre um tema tão amplo e complexo quanto política brasileira de segurança pública. Pelo contrário, a escolha foi por uma abordagem bem recortada, que se propõe a discutir sob a abordagem do institucionalismo histórico determinados aspectos desta política.

No desenvolvimento da pesquisa, por se tratar de uma abordagem preocupada com a implantação de política pública em um período determinado, observou-se considerável dificuldade em levantar as informações que pudessem reconstruir este quadro, principalmente em referência às décadas que antecederam à redemocratização. De forma que se imagina que o produto desta pesquisa pode ser muito enriquecido com o uso de outras fontes e métodos de coletas, como por exemplo, entrevistas em profundidade com atores chaves do processo analisado.

O presente trabalho foi estruturado trazendo em seu primeiro capítulo o desenvolvimento do marco teórico que o embasa, discutindo os principais conceitos do Institucionalismo Histórico e sua aplicabilidade com o objeto proposto. O segundo capítulo, inicia a retomada histórica da política de segurança pública brasileira, desde a constituição de 1946, carta vigente à época do Golpe Militar. Já capítulo três observa a política a partir da constituição de 1988 até os dias de hoje. Os dois capítulos procuram evidenciar a construção e permanência de instituições que constroem o desenvolvimento da política, presentes no arranjo contemporâneo da política. Tal discussão destacou três questões entendidas como emblemáticas, quais sejam, o continuum de centralização/descentralização da distribuição de responsabilidades entre os entes federados; o caráter militar do policiamento ostensivo e, por fim, a bipartição do Ciclo da Atividade Policial. O quarto capítulo, parte do estudo de caso da política pública de segurança implementada hoje no estado de Minas Gerais, relacionando-a com os apontamentos discutidos no capítulo anterior a fim de evidenciar os impactos dos constrangimentos institucionais discutidos anteriormente. Finalmente, o capítulo cinco se detém sobre as três características destacadas da política, aprofundando a relação entre teoria e a realidade estudada.

1 MARCO TEÓRICO: O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

A partir da década de 80 do século XX, correntes teóricas adotadas por economistas e cientistas políticos inserem a dimensão histórica em uma posição de destaque em seus estudos, baseados na tese de que a história importa. Sem maiores pretensões de formulação de macro teorias, esses pesquisadores acreditaram que lançar mão de Estudos de casos, com foco no processo histórico de formação das instituições, poderia produzir frutos que somariam aos conhecimentos já acumulados por outras perspectivas teóricas (HALL; TAYLOR, 2003). Esta corrente teórica da ciência política ficou conhecida como Institucionalismo Histórico.

Como é recorrente nas Ciências Humanas, institucionalismo histórico também pode ser entendido e definido de maneiras diversas. No entanto, é possível, em linhas gerais, encontrar pontos consistentes que separam os principais autores do institucionalismo histórico das demais correntes de pensamento da ciência política contemporânea.

Para o embasamento desta discussão neste marco teórico é fundamental resgatar que, para estes teóricos o conceito de instituição é amplo e pode ser entendido

como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais. (HALL & TAYLOR, 2003, p. 196)

É a partir deste conceito de instituição, que o institucionalismo histórico se propõe a investigar de que modo e com qual intensidade estas instituições interferem e influenciam nas escolhas sociais (POWELL; DIMAGGIO apud MENICUCCI, 2007).

O segundo termo do rótulo, que adjetiva o institucionalismo, faz referência à percepção citada anteriormente sobre o papel relevante do processo histórico na explicação dos atuais arranjos institucionais.

Não se trata aqui, de buscar explicações em relativismos, mas, ao contrário, de elucidar aspectos conjunturais que favoreçam a compreensão das mudanças ou permanências nas instituições.

A ideia de relevância da história nos remete a um dos conceitos centrais do institucionalismo histórico, qual seja o de *Path Dependence*, ou, dependência de trajetória.

As instituições eficientes (sejam elas positivas ou negativas para o sistema de mercado), ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-estabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas e econômicas – que significaram alternativas que podem reforçar ou não seu curso. (NORTH apud FERNANDES, 2002, p. 5)

Diante disso, é importante salientar que afirmar que a história importa é na verdade dizer que ao se adotar uma trajetória, os arranjos institucionais criam obstáculos que limitam e direcionam as possibilidades de transformação. Isso não significa que as alternativas não existam, ou que não possam ser consolidadas, mas apenas que a dificuldade para que estas se realizem vão sendo fortalecidas (LEVI apud FERNANDES, 2002).

Ou seja, os desdobramentos vivenciados por uma política ou, de modo geral, por uma instituição, vão se acumulando e formando laços que dificultam ou impedem que a política tome determinado rumo, ou que deixe de tomá-lo. Sem determinismos, acredita-se ser possível perceber impactos de episódios históricos na trajetória de uma dada instituição.

Mesmo a mudança, a transformação, se dá numa gama limitada de possibilidades e na direção que a história aponta. Isto significa afirmar que as instituições, mesmo quando inovadoras, são construídas inevitavelmente a partir de um acúmulo de experiências que culmina em seu surgimento.

Mesmo as mudanças descontínuas nunca o são completamente, em razão dos constrangimentos informais nas sociedades, que limitam a possibilidade

de ruptura institucional. Nessa perspectiva, mesmo quando há mudança, instituições nunca são construídas do nada – o mais comum é que sejam reconstruídas com base em elementos anteriores. (NORTH apud MENICUCCI, 2007, p. 36)

No caso de nosso objeto, por exemplo, por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha sido inovadora, a segurança pública no Brasil já contava com uma trajetória histórica que foi fortemente marcada por eventos como, por exemplo, a vinda da Coroa em 1808, pela Proclamação da República em 1889 e pela interrupção democrática em de 1964.

A proposta de observar a política de segurança pública no contexto de transição do período ditatorial para o de consolidação democrática se embasa em outro conceito importante do institucionalismo histórico, o de “momento crítico”, qual seja,

uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O tempo de duração desse momento crítico pode ser de anos ou até de décadas. Num momento crítico, o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando à reprodução desse legado. (FERNANDES, 2002 p. 6)

A Constituição Federal de 1988, representando todo esse intervalo histórico vivido pelo Brasil, especialmente no que diz respeito à segurança pública, da centralização autoritária ao restabelecimento democrático, constitui um momento crítico na história da política nacional.

Tomando este como cerne, espera-se observar os aspectos *path dependent* da política de segurança pública, e elucidar de que forma sua história forjou estrangulamentos que resultaram no atual arranjo institucional, bem como as limitações para o seu aprimoramento.

Não raramente, os modelos vigentes são encarados como naturais e únicos. Desconstruir essa percepção é um grande passo para se permitir vislumbrar outras possibilidades, questionar porque aquele é o modelo vigente (e porque não outro) e avaliar suas vantagens e desvantagens.

Especialmente quando se propõe a ter como objeto de análise a política pública de segurança no Brasil, este exercício parece ser uma ferramenta

interessante já que muitas das características do arranjo institucional contemporâneo que são alvos de debates e contestações, não parecem apresentar uma fundamentação teórica evidente, que lhe defenda consistentemente. Pelo contrário, na maioria das vezes esta defesa se materializa na preferência pela continuidade, sustentada por constrangimentos institucionais que dificultam ou impossibilitam a transformação.

Entende-se que Institucionalismo Histórico constitui-se uma ferramenta de grande valia para se explorar o desenvolvimento das políticas públicas de segurança pública durante o processo da redemocratização brasileira.

2 A SEGURANÇA NACIONAL COMO DIRETRIZ DE ESTADO E AÇÃO DAS POLÍCIAS

As interrupções democráticas que o Brasil viveu no século XX ajudam a explicar a existência de cinco novas constituições durante este curto intervalo temporal. À exceção da Constituição vigente, a segurança pública não se mostrou um tema merecedor de grande destaque nestas constituições. A segurança pública aparece apenas em parágrafos dispersos que dizem sobre as forças policiais militares, de forma que as forças policiais não militares não são citadas. Com algumas alterações de nomenclatura, como “força policial militar” (BRASIL, 1937) e “polícias militares” (BRASIL, 1946), ou “reserva do exército” (BRASIL, 1937) e “forças auxiliares, reserva do exército” (BRASIL, 1946), o conteúdo sobre segurança pública se transforma timidamente entre um texto e outro.

Como o recorte temporal escolhido envolve desde a ascensão do governo militar até a sua superação imposta pelo período de redemocratização, optou-se por se iniciar o resgate histórico pela Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, texto vigente à época do Golpe e nos primeiros anos que o sucederam.

De modo geral, a Carta de 1946 é a que vem restabelecer as liberdades cerceadas pelo Estado Novo e seu texto constitucional, outorgado em 1937.

No tocante à segurança pública a constituição inova ao fazer, pela primeira vez, referência explícita e especificamente às polícias militares. Até então, as cartas de 1934 (a primeira a versar sobre a temática da segurança) e a de 1937, fizeram uso da expressão “forças policiais”, o que, de alguma forma, abrangia os órgãos policiais não militares.

Agora, com a adoção da expressão Polícias Militares, tal possibilidade foi desfeita, e as organizações policiais civis ficaram de fora do texto constitucional, situação que se perpetua até a promulgação da Constituição de 1988.

As organizações policiais na Carta de 1946, assim como na de 1937, continuam sendo tratadas como reserva do Exército, embora sofra ligeira alteração no texto devido à inclusão da expressão “forças auxiliares” (BRASIL, 1946). Dessa forma, como reserva do exército e como forças responsáveis pela manutenção da ordem interna, as polícias se mantiveram regulamentadas por mais de 20 anos.

O Golpe Militar de 1964, e a instituição de um Estado policial, incide relevância a questão da segurança, passando a ser um ponto de destaque tanto no texto constitucional, como na legislação infraconstitucional.

Neste período, o Brasil, e a América Latina de forma geral, atravessou um momento de forte influência da Doutrina de Segurança Nacional, dada pelo alinhamento junto aos Estados Unidos, no contexto da Guerra Fria.

Objetivamente, a Doutrina de Segurança Nacional é a manifestação de uma ideologia que repousa sobre uma concepção de guerra permanente e total entre os comunistas e os países ocidentais. (FERREIRA; DELGADO, 2007, p. 24)

Por meio de decretos e dos Atos Institucionais baixados pelo governo militar esta Doutrina de Segurança Nacional se institucionaliza e imputa novos contornos à política de segurança pública no Brasil, o que resulta em um arcabouço prioritariamente voltado para defesa de o governo militar em detrimento da defesa da sociedade.

Como exemplo, verifica-se o Ato Institucional nº 4, de 1966, com o intuito de institucionalizar o Golpe e as normas infraconstitucionais que foram sendo editadas para sustentar o novo governo, promulga nova constituição fundamentada nos seguintes princípios:

CONSIDERANDO que a Constituição federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atende às exigências nacionais;

CONSIDERANDO que se tornou imperioso dar ao País uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução;

CONSIDERANDO que somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária;

CONSIDERANDO que ao atual Congresso Nacional, que fez a legislação ordinária da Revolução, deve caber também a elaboração da lei

constitucional do movimento de 31 de março de 1964;

CONSIDERANDO que o Governo continua a deter os poderes que lhe foram conferidos pela Revolução; (BRASIL, 1966)

O texto produzindo por esta constituinte apesar de legitimar os atos institucionais já publicados, no tocante à segurança pública, não trouxe grandes novidades. O texto permaneceu omissivo quanto às organizações policiais civis e manteve as polícias militares como forças reservas do exército.

Contudo, o autoritarismo criava um ambiente político instável, e a busca pela legitimidade do governo resultava na constante edição de decretos, de forma que menos de dois meses após a promulgação da nova constituição, foi publicado o Decreto-lei nº 317 que reorganizou as polícias e os cargos de bombeiros militares.

Este decreto é emblemático quanto à institucionalização das diretrizes do governo militar. As transformações trazidas pelo decreto-lei expõem a ideologia da Doutrina de Segurança Nacional de forma mais clara e rígida. O decreto faz uso de expressões como a do inciso d de seu artigo 2º, que trata das competências das polícias Militares: “atender à convocação do Govêrno Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção” (BRASIL, 1967b). Fica explícito na mensagem e nos próprios termos usados, assim como ocorre no preâmbulo da Constituição de 67 citado anteriormente, que a ordem pautada em valores de um Estado autoritário se faria valer, e que para este fim, estavam a serviço as polícias militares.

A reorganização proposta pelo referido decreto incide diretamente sobre o comando das polícias. O seu artigo 5º pontua que o comando das polícias militares passa a ser “exercido por oficial superior combatente, do serviço ativo do Exército, preferentemente do posto de Tenente-Coronel ou Coronel, proposto ao Ministro da Guerra pelos Governadores de Estado e de Territórios ou pelo Prefeito do Distrito Federal.” O que significava que as forças policiais, que historicamente sempre estiveram ligadas as autoridades regionais (províncias e estados federados), cada vez mais eram controladas pelo governo nacional e pelas Forças Armadas.

Neste mesmo sentido, o decreto-lei 317 cria a Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão vinculado ao Ministério da Guerra que passa a responder pela a coordenação e pela supervisão das polícias militares estaduais. Tal instituto

legal referenda a centralização do poder sobre as polícias militares pelo governo federal.

Em suma, até o advento das transformações trazidas pela Ditadura Militar, principalmente em seu período mais radical entre os anos de 67 e 69, a segurança pública permaneceu com as responsabilidades de coordenação e execução nas mãos das lideranças regionais que, desde a proclamação da república, consistiam nos governadores estaduais.

A Doutrina de Segurança Nacional implantada pelo Governo Militar trouxe, como foi dito, a centralização da coordenação destas polícias, tanto submetendo as polícias militares à IGPM, como nomeando oficiais do Exército para cargos de comando como nas Secretarias de Segurança Pública dos estados. As polícias foram realocadas a serviço, não da “segurança pública”, mas de “segurança interna”.

“É conveniente ressaltar que a reforma policial de 1967 não foi motivada pela ameaça do aumento da criminalidade comum, mas pelo agravamento das tensões políticas internas”. (MEIRELLES; ESPÍRITO-SANTO, 2003, p. 180)

Dando continuidade a este processo de transformação da política de segurança pública, foi publicado em 2 de julho de 1969 o Decreto-lei 667, que, revogando o decreto 317, manteve sua essência, mas transferiu a IGPM para a estrutura orgânica do Estado-Maior do Exército e instituiu a obrigatoriedade do Inspetor-Geral ser um General-de-Brigada da ativa. Além disso, foi este decreto que proibiu as unidades da federação de ter outra organização uniformizada que não fosse a Polícia Militar (MUNIZ, 2001 p. 184). O que, em conjunto, demonstra por um lado o avanço das forças armadas sobre as forças policiais e, por outro, o caráter quase hegemônico que vai se dando às polícias militares em detrimento das forças policiais civis.

Ainda em 1969 foi editada a Emenda Constitucional nº 1 que legitimava a extrema concentração de poder, o governo pela junta militar e a censura federal. Apesar da grande relevância para o aprofundamento das transformações políticas que o país atravessava, particularmente quanto à segurança pública, a emenda não trouxe alterações relevantes.

Dessa forma, a legislação brasileira vai absorvendo a Doutrina de Segurança Nacional e deixando transparecer explicitamente a ideologia do combate ao “inimigo

interno”. Esta direção assumida pelo Estado impacta historicamente no curso da política de segurança pública a ponto de, por exemplo, décadas depois, em 1995, entrar em vigor no estado do Rio de Janeiro uma lei que garantia gratificação pecuniária por bravura ao policial que se envolvesse em um conflito armado (SOUZA NETO, 2009).

É importante pontuar rapidamente que neste contexto, segundo Sulocki, “a atividade policial permanece voltada exclusivamente para a política”(2007, p. 106). Mesmo que tal afirmação pareça um pouco exagerada, o movimento de situar a Doutrina de Segurança Nacional no cerne do Estado brasileiro inevitavelmente enviesou a função da Polícia Militar, desviando-a de sua finalidade, qual seja, tratar da segurança pública.

Ao lançar mão das polícias militares para fins de repressão política, o governo militar impõe um desvio de função que resulta em um legado ainda hoje marcante para as organizações policiais. Ao mesmo tempo, as funções de polícia judiciária vão sendo absorvidas pela justiça militar (SULOCKI, 2007, p. 107) e as forças policiais civis vão assumindo apenas funções de policiamento ostensivo, ao lado das polícias militares.

Pressionados pelos Secretários de Segurança Pública – cujos postos eram ocupado (sic) por oficiais do Exército -, também tiveram que atuar na defesa interna, realizando “batidas”, “blitzen” e outras operações violentas de repressão de cunho político. As polícias civis foram assim afastadas de suas funções de polícia judiciária e de investigação criminal. (SULOCKI, 2007 p. 107)

Desse modo, assim como as polícias militares, também as forças civis vão progressivamente perdendo sua identidade, com o desenvolvimento do regime autoritário militar.

Em linhas gerais, o quadro relativo à segurança pública com o qual o processo de redemocratização se depara na década de 80, consistia sumariamente no seguinte desenho: cooptação das forças policiais estaduais como armas de repressão política do governo central, estando submetidas a instituições comandadas por representantes dos altos escalões das Forças Armadas; funções das forças polícias militares e civis sem grandes divergências, sendo ambas usadas para a defesa da ideologia oficial, ou seja, tem-se as instituições de segurança

pública, potenciais responsáveis pelo combate a violência e insegurança, tinham como principal preocupação, se não única, o combate aos inimigos do Estado Militar e a Segurança Nacional e; fortalecimento extremo dos militares, sendo que a alçada das Forças Armadas ao primeiro poder, pode ser entendida ao mesmo tempo como demonstração e reforço do poderio dos militares na sociedade brasileira. Este grupo inclui também as Polícias Militares, e este poder ficará evidente tanto na abertura política, como nos anos que lhe seguem.

Na próxima seção discutiremos como a política de segurança pública absorveu o processo de abertura democrática, tentando evidenciar, a partir dos aspectos de transformação e de continuidade, como os constrangimentos institucionais impuseram limitações aos rumos adotados.

3 DA SEGURANÇA NACIONAL À SEGURANÇA PÚBLICA: TRANSFORMAÇÕES E CONTINUIDADES

Após anos de centralização, subordinação às forças armadas e desvio de funções, a polícia, e a segurança pública de maneira geral, precisava ser completamente reestruturada já que a redemocratização refutava a Doutrina de Segurança Nacional e sua diretriz do combate ao inimigo interno, eixos centrais da política de segurança praticada nos anos que o país esteve sob a ditadura militar.

Diante deste cenário institucional descrito, a discussão acerca da identidade e função das forças policiais tornou-se central nos debates que antecederam a constituinte. Acadêmicos e profissionais da área se dividiram em dois blocos que divergiam principalmente sobre duas questões: o ciclo da atividade policial e a dualidade policial.

A Atividade Policial é composta por diferentes etapas, quais sejam: policiamento preventivo/ostensivo e o investigativo/judiciários. A realização destas tarefas é conhecida como *Ciclo Completo de Polícia*. No Brasil, a responsabilidade por este ciclo é partida entre diferentes instituições. Durante a constituinte a decisão sobre como distribuir as incumbências de realizar as etapas do policiamento foi fortemente discutida entre os que defendiam o ciclo completo e os que defendiam a bipartição.

Esta primeira questão leva à outra. Este formato de ciclo policial bipartido entre duas corporações está intrinsecamente ligado à existência de duas polícias estaduais. Assim, quando se discutia o fim da bipartição, discutia-se também a extinção de uma das polícias.

A solução encontrada pela Constituição de 1988 foi, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, reservar um capítulo próprio para a Segurança Pública. Também pela primeira vez a Polícia Civil foi elevada ao texto constitucional, tal como se segue:

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.

(BRASIL, 1988)

A Carta traz no próprio texto as instituições de segurança pública e delimita ainda as funções e responsabilidades de cada uma delas. Tal fato não deixa de ser simbólico quanto à relevância dada à política de segurança. A presença de um capítulo próprio no conjunto da constituição revela que a segurança pública estaria em pauta para os governantes brasileiros.

Por outro lado, na prática, este grau de detalhamento no texto constitucional acaba por constituir-se em um enrijecimento da legislação, o que torna mais complexo o processo de transformação e impede as possibilidades de otimização do arranjo institucional de acordo com as particularidades regionais.

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

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 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.
(BRASIL, 1988)

Outra novidade deste texto constitucional foi a inclusão dos municípios e suas guardas municipais como órgão com função determinada. O parágrafo 8º, do mesmo artigo determina que “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988).

Ou seja, este parágrafo define, com a mesma rigidez, que o papel dos municípios na política de segurança pública é periférico. Embora possa se pensar que um país nas dimensões do Brasil tenha particularidades regionais suficientes para produzir uma política mais efetiva quando há margem legal para ser pensada localmente, esta não foi a posição adotada pela constituinte.

Em consequência disto, hoje vemos os anseios dos municípios em contribuir mais incisivamente na questão da segurança esbarrando nos limites constitucionais de sua possibilidade de ação.

A responsabilidade pela política de segurança pública foi devolvida às mãos dos governadores, como antes da centralização imposta pelo regime militar, e a explicitação do papel dos municípios restringe fortemente suas possibilidades de cooperação.

Por outro lado, na esfera federal, como a legislação não obriga a União a assumir nenhuma responsabilidade coordenativa de uma política nacional de segurança, tem-se governos federais omissos, comportando-se como meros repassadores de recursos.

Durante o regime militar, o que se viu foi a absorção e a subordinação das forças policiais às forças armadas, o que, segundo Meirelles e Espírito-Santo (2003), em grande parte se dá com o intuito de retirar o braço armado do Estado das mãos desse poderoso grupo político que constituíam os governadores estaduais. Assim, o caráter centralizador, percebido em toda a política brasileira sob a ditadura militar, atinge diretamente a área da segurança pública.

Com a redemocratização, e o papel central dos governadores neste processo, o desvio centrífugo experimentado pela política de segurança é corrigido, e o poderio de exercer controle sobre o braço armado do Estado, retorna às mãos das lideranças regionais, onde sempre estiveram.

Assim, a segurança pública brasileira no século XX, excetuando os relevantes vinte anos de ditadura militar, sempre esteve sob responsabilidade quase exclusiva dos governos estaduais. Ou seja, na divisão de poder e responsabilidades, o estado arca com toda a responsabilidade, a União, por ser o ente federativo com mais recursos financeiros, contribui com o repasse de verbas, e ao município cabe organizar guardas patrimoniais.

Se se propuser uma rápida análise questionadora sobre esta divisão é interessante observar o complexo modelo de arranjo estruturado na política de saúde. Segundo Abrucio, “a saúde é, sem dúvida, alguma a política pública de maior destaque no quadro federativo” (2005, p. 58). Embora com suas muitas deficiências, a política de saúde não deixa de ser um paradigma no cenário político brasileiro.

Em uma república com as dimensões territoriais do Brasil, os desafios da coordenação política e do respeito às diferenças locais devem ser encarados para a construção de políticas públicas bem sucedidas.

Há tempos ocorrem debates sobre a centralização ou descentralização. Nós precisamos agora estar dispostos a mover em ambas as direções – descentralizando algumas funções e ao mesmo tempo centralizando outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas. (OCDE apud ABRUCIO, 2005, p. 2)

A política pública de saúde, por meio de uma longa história de disputa, construiu um arranjo institucional que concentra a execução da política no nível municipal (local), e a coordenação, e a maior parte do financiamento, no nível federal (global). Com todas as suas deficiências, a política de saúde consiste em um dos modelos mais complexos que se tem.

Contraopondo a segurança pública a este exemplo, o que justificaria a alta concentração de poder nas mãos dos 27 governadores?

Quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo federal em 2003, em seu Plano Nacional de Segurança Pública, constava o projeto denominado de Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), em explícita referência ao Sistema Único de Saúde (SUS). Nas palavras de Saporì, o SUS

tem como principais características a institucionalização de mecanismos de financiamento para dar conta dos gastos com a saúde pública, envolvendo percentuais específicos nos orçamentos das diversas esferas do executivo e mecanismos sofisticados de repasse desses recursos entre elas. Além disso, fomenta a adoção de procedimentos para a gestão municipalizada. (SAPORI, 2007, p. 111)

Em seguida, o próprio Saporì, continua expondo os limites do SUSP em se aproximar do SUS. Ou seja, 15 anos após a promulgação da Constituição de 1988, o sistema único proposto para a segurança pública é simplista quando comparado ao da Saúde.

Existem motivos para se supor que a complexificação dos papéis assumidos pelos entes federativos poderiam trazer benefícios, tal quando se observa com Mariano que:

A segurança pública depende muito das ações dos governos locais, pois os municípios estão mais aptos que os estados e o governo federal para atuar permanentemente na prevenção da violência, por meio de políticas públicas sociais e urbanas (MARIANO, 2004, p. 55)

Da mesma forma a coordenação entre os níveis da federação, competente à União, é fundamental para a “produção de políticas públicas numa estrutura federativa contemporânea” (ABRUCIO, 2005, p.5).

A Constituição de 88 não se preocupou com estas possibilidades e no momento de rearranjo institucional redemocratizante, pesou como uma variável restabeecedora de *status quo ante*, pré-centralização militar autoritária, o poderoso e conservador grupo dos governadores.

A política brasileira de segurança pública seguiu centralizando suas ações nos governos estaduais sem a perspectiva local dos municípios e sem a coordenação global da União.

Além deste aspecto, como vimos anteriormente, outra característica marcante na política de segurança do governo ditatorial, foi o crescimento em efetivo e relevância das forças policiais militares incorporando muitas atividades que antes consistiam em atribuições das forças policiais civis.

Antes do advento do regime autoritário de 1964, as Polícias Militares tinham um papel secundário no trato das questões de segurança pública. Inclusive, ficavam aquarteladas nas principais capitais do país, e não faziam o patrulhamento das ruas. (ZAVERRUCHA, 2005, p. 74)

No entanto, o restabelecimento do regime democrático não significou o retorno à distribuição de responsabilidades entre policiamento militar e civil. No tocante a segurança pública, a Constituição de 88 não só sustentou, quase sem alterações, o texto da Constituição de 67, emendada em 69, como o ordenamento jurídico que lhe seguiu veio aprofundando este modelo.

O policiamento de trânsito, por exemplo, atividade de natureza indiscutivelmente civil, foi regulamentado em 1997 pela lei 9.503, como de competências das Polícias Militares estaduais.

A militarização, processo definido por Cerqueira como o “de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública” (CERQUEIRA apud ZAVERRUCHA,

2005, p.128) vivenciada pela segurança pública brasileira no período pós 64, transformou o modo de o Estado brasileiro perceber esta área política, bem como de se estruturar diante dela.

E como justamente, e não por acaso, esta temática é uma das que menos vislumbrou na redemocratização um processo de rupturas. Este paradigma, ao invés de ser desconstruído, talvez venha se arraigando cada vez mais. Tal processo não se dá exclusivamente nas forças policiais, mas as atinge diretamente.

O caráter militar é um componente histórico do policiamento ostensivo no Brasil, presente desde a vinda da Coroa. No entanto, os rumos tomados pelas instituições em dado momento no passado, podem não serem os mais adequados ao que se espera dessas mesmas instituições na atualidade.

No presente momento, em um regime democrático, “a função de polícia é uma delegação feita pelos cidadãos ao Estado para que a proteção, a segurança de todos seja mais bem concretizada, sem que os cidadãos recorram à violência individual” (PINHEIRO; SADER, 1985, p. 79). O caráter militar de um serviço público essencialmente civil, como é a segurança pública, traz, em si, alguns pontos que carecem de reflexão, quais sejam: a postura do estado brasileiro perante os crimes do regime militar; a permanência da justiça militar; a hipótese que relaciona violência policial e caráter militar da força policial; a relação entre discricionariedade e os princípios e hierarquia a disciplina; e, por fim, os custos econômicos de o modelo militar.

Como pode ser observado, o número de questões que este debate levanta é diretamente proporcional à polêmica que cria. Brevemente, pretende-se discutir a seguir, as questões apontadas.

Os militares no Brasil, e nisto inclui-se, mas não se restringe às polícias militares, formam um grupo bastante forte e corporativista. Emblemático é o fato de o Brasil ser um país atrasado no que diz respeito ao resgate da história e responsabilização pelos crimes cometidos pelo regime militar, quando comparado aos países vizinhos que também viveram tal interrupção democrática.

Ou seja, além de ser o setor da sociedade que prontamente atendeu aos anseios do conservadorismo e, rompendo novamente o regime democrático, tomou o poder por meio de um golpe, os militares ainda hoje têm força para influenciar o

país no sentido de não responsabilização criminal pelos crimes cometidos pelo Estado Militar.

Nem mesmo o acesso às informações do regime, que poderiam esclarecer o paradeiro de 140 presos políticos desaparecidos², por exemplo, foi regulamentado no Brasil, já que a chamada Lei de Acesso à Informação ainda aguarda votação do Senado Federal³.

Tais fatos, somente demonstram a força deste setor no Brasil, que é responsável pela prestação de um serviço público, a segurança, que como tal, em um regime democrático, deveria servir e prestar contas à sociedade.

Outro ponto recorrente no debate sobre a questão da força do setor militar no Brasil contemporâneo está em pauta, é a permanência da existência de um foro especial para os militares, que desde a Constituição de 1934 estende-se também aos policiais militares.

Diz-se, em defesa da Justiça Militar, que tal foro especial faz-se necessário para conservação da instituição responsável pela manutenção da ordem, a qual não poderia aguardar a morosidade da justiça comum para julgar acusações contra seus membros. Contra este raciocínio, vai a Lei 9299 de 7 de agosto de 1996, que altera as competências da justiça militar, transferindo para a justiça comum a responsabilidade por julgar os crimes militares quando “dolosos contra a vida praticados contra civil”. Não nos parece que tal exceção é menos grave e que, portanto, poderia estar exposta à citada morosidade.

Embora qualquer reflexão sobre o suspeito caráter corporativo da Justiça Militar precise ser embasado em um estudo aprofundado, tanto quantitativamente quanto qualitativamente, dos processos que por lá tramitam, bem como seus respectivos desfechos, existem indicativos consideráveis sobre falta de transparência e incapacidade do controle social sobre estes setores.

Pesquisa realizada em 1987 pelo Centro Santos Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo analisou 380 processos do Tribunal de Justiça Militar, chegando aos seguintes dados: a) em 90% dos processos relativos aos crimes contra a vida, cometidos por policiais militares, o

2 MARQUES, José. OAB quer a verdade sobre arquivos da ditadura .ABI, 16/abr/2010. Disponível em: <<http://www.abi.org.br/primeirapagina.asp?id=3525>>. Acessado em: 10 de set. de 2010.

3 PCL – Projeto de Lei da Câmara, nº41 de 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96674>. Acessado em: 10 de set. de 2010.

resultado foi absolvição; b) em 85% dos processos relativos a “crimes eminentemente militares” (deserção, insubordinação, etc.) cometidos por policiais militares, os policiais foram condenados. (MARIANO, 2004, p. 33)

Um terceiro ponto é a crítica comum de que a violência policial, se não é provocada, é potencializada pela formação militar, que se basearia em princípios bélicos, de combate e eliminação do “inimigo”, e, portanto diretamente contrastante com a ideia de direitos e deveres de uma sociedade democrática. Tal crítica é prontamente refutada pelos defensores do *status quo*, armados com a réplica de que as forças policiais civis também seriam reconhecidamente violentas.

Os que defendem o caráter militar apresentam como tese de defesa a ideia de que os princípios da hierarquia e da disciplina seriam benéficos ao exercício do trabalho de natureza policial.

De todas estas questões, a seguinte se destaca pelo grau de complexidade que dá à discussão. Trata-se da tese defendida por Oliveira (2005), em seu artigo *Uma polícia militar em uma sociedade democrática* .

Resgatando a funcionalidade explícita dos conceitos de hierarquia e disciplina para as forças armadas, o autor questiona se a transferência automática da Segurança Nacional para a Segurança Pública é capaz de contribuir com a melhor implementação e execução da política.

Para tanto, Oliveira, recua um passo para recuperar a função da polícia. O combate armado ao crime, ou ao criminoso, consiste em apenas uma pequena parte do que a polícia é demandada cotidianamente. De diversos outros modos o profissional da segurança pública é exigido enquanto representante do Estado, da lei e da ordem.

O poder de decidir sobre o tipo de solução mais adequada a um certo tipo de evento, ou mesmo de decidir agir ou não agir numa determinada situação, revela que a tomada de decisão discricionária é a práxis essencial da polícia. Por sua própria natureza e contexto, a solução policial só pode ser produzida através de uma abordagem autônoma. (MUNIZ, PROENÇA JR., 2007, p. 235)

Com a introdução do conceito de discricionariedade policial o autor alcança a qualificação do debate. Hierarquia e disciplina, princípios indispensáveis aos conflitos militares, seriam minimamente úteis ao desempenho de uma atividade que carregada de alta dosagem de discricionariedade?

Ocorre que os profissionais de segurança pública são submetidos a um processo de formação intensamente marcada por diretrizes que vão de encontro à natureza de sua atividade cotidiana. Sem pretender escapar às outras questões polêmicas, esta é uma observação merecedora de uma resposta. Objetivamente, o respeito militar à hierarquia e a disciplina não capacitam os policiais para as situações onde dele se exige discricionariedade.

Por fim, somando-se a isto tudo de forma complementar, o debate econômico. Há que se pensar que recursos são, por definição, escassos. Tempo e dinheiro investidos em um projeto tem como custo todas as outras possibilidades de investimento que foram deixadas de lado para realizar o projeto escolhido.

Investir em todas as peculiaridades de um treinamento militar, e mesmo sustentar uma instituição militar com todos os seus ritos, além de financeiramente caro, é custoso por ter-se que abdicar de uma formação de policiais profissionais especialistas, como o mundo contemporâneo exige de todas as áreas profissionais.

Desta forma, o caráter militar do nosso policiamento preventivo/ostensivo parece ir de encontro com o que se espera das organizações policiais modernas. Mas em 1988, quando a política brasileira se encontrava em um *momento crítico*, a escolha foi pela manutenção do caráter militar e a consequente preservação do empoderamento deste setor.

O policiamento por instituição militar está longe de ser uma particularidade brasileira, bem como os questionamentos referentes a esta prática. Tanto é a União Europeia inseriu em seu Código Europeu de Ética Policial a discussão sobre a importância da autoridade civil sobre o policiamento urbano, mesmo com a existência de corpos policiais militares⁴. O que o Brasil guarda como um diferencial é a sua história e sua relação truculenta com seus militares.

Outra questão que igualmente não se restringe a segurança pública no Brasil é o pluralismo de instituições policiais, quase uma norma nas democracias modernas. Ou seja, via de regra os países ocidentais possuem várias corporações policiais. Contudo, a forma como cada Estado distribui as missões e responsabilidades entre suas forças policiais não o é. Alguns países dividem suas polícias por jurisdição territorial, outros por especialidades de objeto. Mas,

4 Codice europeo di etica per la polizia. Disponível em: <<http://www.fisu.it/risorse/ricerche-e-pubblicazioni/codice-europeo-di-etica-per-la-polizia>>. Acessado em: 16 de out. de 2010.

geralmente, cada uma destas polícias tem responsabilidade de realizar o ciclo policial completo.

A política de segurança pública no Brasil, grosso modo, usa historicamente três variáveis para organizar as competências de suas polícias, quais sejam: a distribuição geográfica, o binômio da natureza da organização, civil-militar, e o binômio da natureza da atividade, preventivo/ostensivo-investigativo/judiciário.

Tendo cada unidade da federação uma força policial militar e uma ou mais forças civis, o policiamento ostensivo, geralmente consistia em uma incumbência da militar, enquanto as funções da polícia judiciária ficava sob responsabilidade das civis. Contudo, da mesma forma que o policiamento de trânsito foi uma atividade das forças civis, a missão investigativa também foi uma atividade das forças militares.

Ao longo da história, tal situação foi se encaminhando ao sabor dos acontecimentos, sem muita clareza legislativa, talvez propositalmente, já que assim as diferentes polícias poderiam ser utilizadas como melhor conviesse aos governantes e seus objetivos políticos, o que levou essas duas polícias a conviverem, frequentemente, com atritos. (SULOCKI, 2007, p. 134)

Com o Golpe de 64, a submissão das forças policiais às forças armadas e o profundo processo de militarização trazido por essas mudanças, essa flexibilidade das incumbências se acentua, resultando na perda de identidade das instituições. Ainda segundo Sulocki, “nesse processo, as policias civis também perderam sua identidade, uma vez que várias funções de polícia tipicamente judiciárias lhes foram retiradas, já que a própria justiça militar se encarregava delas” (2007, p. 107).

Assim, a Polícia Militar vai acumulando funções, pessoal e orçamento, enquanto as forças civis, postas em segundo lugar, exerceram cada vez mais apenas o policiamento ostensivo.

A Carta de 88 traz para o texto constitucional a divisão entre natureza das organizações e a natureza das atividades sob responsabilidade de cada uma, clareando e enrijecendo bastante essa distribuição. Se a expressão Polícia Militar é presente nas constituições brasileiras desde 1946, é em 1988 que a Polícia Civil aparece pela primeira vez.

A Constituição de 1988 optou pela dicotomia entre as atribuições de polícia ostensiva e polícia judiciária, repartidas em dois órgãos policiais diversos,

mantendo assim, duas polícias estaduais, cada qual com um atribuição diferente: a Polícia Civil, incumbida das funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, ressalvadas as militares (art. 144, §4º) e as de competência da Polícia Federal; e a Polícia Militar, incumbida do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública. (SULOCKI, 2007, p. 107)

As relações entre força policial militar e força policial, em parte pela falta de definição legal clara de papéis, em parte pelas transformações progressivas vivenciadas no período militar, foram se tensionando.

Conflitos em geral e disputas por espaço entre as polícias, em um contexto que opta por partir o ciclo da atividade policial em dois momentos (grosso modo, antes e depois do crime), culminaram na inexistência de troca de informação e a consequente ineficiência do sistema.

A manutenção da bipartição do ciclo de polícia foi outro ponto polêmico intensamente debatido por profissionais e acadêmicos na conjuntura de redemocratização. Este debate se acirra, em grande parte, pela consequência implícita de absorção ou extinção de uma das duas instituições. A possibilidade de duas polícias de ciclo completo parece não ser cogitada.

Mais uma vez, o modelo vigente não é autoexplicativo e parece carecer de fundamentação. Quando se elabora um desenho institucional o fim deve ser o interesse público, no caso da política de segurança pública, o combate à insegurança com uma política de eficiência. Diante dessa evolução conflituosa do relacionamento entre as forças policiais, o ciclo completo de polícia parece ser uma boa resposta para se superar os obstáculos gerados pelo afastamento e falta de colaboração entre as duas polícias estaduais, e assim uma ferramenta para a garantia da eficiência.

Este percurso da política descrito até aqui, especialmente nos últimos 20 anos, tem como pano de fundo o crescimento vertiginoso das taxas de criminalidade. Neste contexto, governantes são desafiados a solucionar a questão da violência e insegurança em nosso país, necessariamente se deparando com todos os aspectos da política pública de segurança discutidos anteriormente.

Não dispomos de evidências empíricas suficientes que nos permitam fazer comparações consistentes com o período correspondente à ditadura militar, apesar das afirmações em contrário. É evidente, contudo, que os governos

democráticos que sucederam os governos militares não lograram êxito na definição de uma agenda consistente de reformas institucionais e de avanços na gestão operacional do setor de segurança pública. (SAPORI, 2007, p. 108)

A política brasileira de segurança pública, até o início dos anos 2000, era fortemente marcada pelo que Saporì (2007) chama de “prevalência do gerenciamento de crises” e “ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática” (2007, p. 107). Dada toda a estrutura institucional já descrita, a parte de gestão operacional caracterizava-se pela falta de planejamento e coordenação.

Não se pode afirmar que nas duas últimas décadas não se implementaram políticas de segurança pública na sociedade brasileira. Conforme argumentado anteriormente, 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 consequentes cursos de ação, como também a ausência de decisões e, portanto, de intervenções governamentais. (SAPORI, 2007, p. 107)

Sobre esta irracionalidade apontada por Saporì (2007) são caricatos os casos de alterações na legislação frutos de casos de comoção nacional, amplamente explorados pela mídia. A política está sujeita a este tipo de intervenções profundas, que, além de não representarem soluções concretas, por vezes trazem consequências prejudiciais.

Especificamente com relação à Lei de Crimes Hediondos, nos deparamos, conforme explicitado, com uma medida elaborada e alterada em decorrência de apelos emocionais. Não foi produzido nenhum estudo mais profundo sobre as consequências esperadas da adoção da Lei e sobre os reflexos negativos que eventualmente isso pudesse ocasionar. (ILANUD, 2005, p. 8)

A Lei de Crimes Hediondos, de 25 de julho de 1990, que determina “os crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia”, foi aprovada sob a pressão midiática e a comoção da sociedade diante do sequestro do famoso empresário Abílio Diniz, dono do Grupo Pão de açúcar. A tramitação no congresso deu-se em prazos extremamente curtos, como fica claro em alguns depoimentos de parlamentares.

“Por uma questão de consciência, fico um pouco preocupado em dar meu voto a uma legislação que não pude examinar. (...) Tenho todo o interesse em votar a proposição, mas não quero fazê-lo sob a ameaça de, hoje à noite, na TV Globo, ser acusado de estar a favor do sequestro. Isso certamente acontecerá se eu pedir adiamento da votação.” – Deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT). (ILANUD, 2005, p. 5)

Esta mesma lei ainda foi alterada algumas vezes em circunstâncias semelhantes, quando incluiu o crime de homicídio por conta do assassinato da atriz Daniela Perez e o de tortura, pelo episódio na Favela Naval, em São Paulo⁵.

O agravante desta suscetibilidade aos clamores sociais e, principalmente, midiáticos, é que, como foi dito antes, este é um caso que existem evidências das consequências danosas.

É possível afirmar que o endurecimento penal, novamente, não interferiu na criminalidade registrada, mas concorreu para o agravamento de um problema bastante sério – a superpopulação prisional. (...) Isso nos leva a consignar a necessidade do país adotar uma postura mais consequente na formulação de políticas criminais. (ILANUD, 2005, p. 102)

Tudo isso faz parte de um contexto político no qual se inseriu a segurança pública nas últimas décadas. Com esta retomada histórica pretendeu-se evidenciar aspectos da política de segurança pública no Brasil, constituídos e fortalecidos ao longo da história.

Os três pontos destacados aqui, a centralização e descentralização da distribuição de responsabilidades entre os entes federados, o caráter militar do policiamento ostensivo e, a bipartição do Ciclo da Atividade, são pontos centrais da política pública de segurança no Brasil, muito debatidos, mas que, apesar disso, quando se parte do pressuposto que segurança pública é um serviço público que deve ser prestado à sociedade pelo Estado democrático, e como tal deve estar submetida ao controle desta sociedade, não se conseguem ser defendidos, razoavelmente, por meio da indicação de suas fundamentações.

A permanência destes aspectos, bem como as dificuldades enfrentadas pelas iniciativas que pretendem reformá-los, são aqui entendidas como os impactos esperados da implantação de políticas públicas, revelados por Machado, pensando com Pierson.

5 AGÊNCIA BRASIL. Estudo: Lei de Crimes Hediondos mudou após comoção nacional. 14/FEV/2007 Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI1412005-EI306,00.html>>. Acessado em: 10 de set. de 2010.

Políticas públicas, ao serem implantadas geram efeitos ao longo do tempo, criam incentivos, recursos e benefícios que constroem os atores a determinados comportamentos, assim como criam instituições formais (leis, estruturas administrativas, recursos orçamentários, burocracia) ou informais (regras de comportamento) que passam a ter efeitos nas suas trajetórias, inclusive contribuindo para a sua reprodução e continuidade. (MACHADO, 2006, p. 15)

O capítulo a seguir, trata de demonstrar como, mesmo se reconhecida a ineficiência de uma política pública e que reformas sejam propostas, estas serão sempre limitadas pelos constrangimentos formais e informais da dependência de trajetória.

4 A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DE MINAS GERAIS COMO ALTERNATIVA HISTÓRICA POSSÍVEL

Embora a atribuição da segurança como responsabilidade dos governadores, resulte em um quadro relativamente heterogeneo de modelos, os governos no Brasil guardam uma semelhança na forma de gerir a política de segurança pública. De modo geral, o que se vê é falta de planejamento, acompanhamento e coordenação, postura que somente dá sinais de interrupção no início dos anos 2000, com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública. Isto, no entanto, se dá de maneira ainda um tanto limitada, até porque o próprio plano também advém de um episódio de exploração midiática da comoção nacional.

O primeiro plano nacional de segurança pública foi formulado em 2001, já no final do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, logo após a comoção do caso do ônibus 173, no Rio de Janeiro, e teve como principal inovação a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública. (SAPORI, 2007, p. 107)

O Plano Nacional de Segurança Pública, de 2001, pode ser visto como um marco pelo fato de ter sido a primeira vez que o governo federal se propôs a coordenar uma política nacional de segurança pública e a sugerir diretrizes.

A história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas se resume a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente a ordem pública. (SAPORI, 2007, p. 109)

Os planos nacionais, o de 2001 e, principalmente o que lhe seguiu em 2003, vêm oferecer à segurança pública algum avanço propositivo de coordenação estratégica da política pública. O governo implanta na segurança pública uma postura que seria francamente disseminada em outras políticas públicas, qual seja, o atrelamento do repasse de recursos ao cumprimento de diretrizes discutidas nacionalmente.

Cabe destacar o caráter mais abrangente e sistêmico do plano de segurança apresentado em 2003, se comparado ao anterior. Nele se enfatiza uma postura proativa por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o que significava abdicar da posição de mera agência distribuidora de recursos financeiros para os governos estaduais. O governo federal deixava claro a todos os interessados que tinha diretrizes e objetivos próprios no âmbito da segurança pública e que os recursos do FNSP passariam a ser distribuídos mediante o atendimento desses critérios. A novidade apresentada no início de 2003, entretanto, residia na cobrança mais rígida junto aos estados no sentido da construção de políticas assentadas nas diretrizes do plano nacional. (SAPORI, 2007, p. 110)

Paralelamente a este desenvolvimento na esfera nacional, Minas Gerais, em seu contexto estadual particular, caminhou em direção semelhante. Em 1997, quando teve sua Polícia Militar sendo berço de uma série de protestos que se espalhou por 13 estados brasileiros, o Governo de Minas Gerais percebia que a forma como a política de segurança pública era estruturada carecia de transformações imediatas, como deixa transparecer o pensamento de Santos Moreira da Silva, o então Secretário de Estado de Segurança Pública:

Ainda que sem condições para analisar mais a fundo todas as questões que levaram a essas rebeliões, estamos convencidos de que elas foram motivadas em grande medida, por uma situação estrutural e organizacional das nossas unidades e corporações policiais de modo geral. (SILVA, 1998, p. 104)

O governo criou então um grupo de pesquisa que apontou alguns caminhos a serem buscados pela segurança pública em Minas. Nessas diretrizes podem-se enxergar as sementes da Política de Integração do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais, bem como a convergência com os princípios de Plano Nacional de Segurança Pública, que foi lançado cinco anos mais tarde.

Acreditamos que a segurança pública só pode ser feita dentro de uma visão sistêmica; essa compartimentação da segurança pública, que hoje ocorre em todo o país, é que tem levado, em grande parte, ao descrédito da instituição policial como um todo. (SILVA, 1998, p. 105)

Já se percebia naquele momento, menos de 10 anos após a promulgação da constituição que engessara a segurança pública brasileira no modelo de ciclo bipartido, quão danoso era, para o próprio alcance dos objetivos da política, ter como atores principais duas agências que não se relacionavam bem.

Para o enfrentamento da alta dos índices de criminalidade que só faziam crescer, ficava evidente ser indispensável o aprimoramento da gestão da polícia, especialmente da gestão da informação. Contudo, com duas instituições, sem canais institucionais de diálogo estabelecidos, responsáveis por momentos distintos do mesmo problema, parecia impossível a almejada otimização do processo.

Falava-se naquele contexto de unificação de ensino, de sistemas de informação e de sistema de correição, das duas polícias mineiras.

Esse sistema unificado permitirá que se transforme os dados da criminalidade num instrumento inteligente a ser trabalhado por metodologias adequadas de combate integral ao crime, privilegiando-se a prevenção da sua ocorrência e minimizando os efeitos do ocorrido. (SILVA, 1998, p. 109)

Em 2003, na esfera da União, o Plano Nacional de Segurança Pública segue no mesmo sentido que o anunciado em Minas, após a greve de 1997, quando traz dentre suas diretrizes a criação do Sistema Único de Segurança Pública, o SUSP.

Em termos institucionais, o SUSP consubstancia-se na implantação pelos governos estaduais, de academias policiais unificadas, de órgãos de informação e inteligência unificados, de corregedorias de polícia únicas, de ouvidorias de polícia autônomas e independentes. (SAPORI, 2007 p. 112)

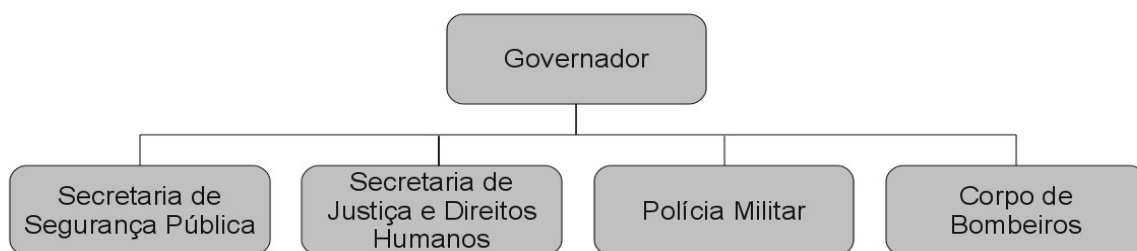
A conjuntura nacional da segurança pública, fruto do crescimento dos índices de criminalidade e da ineficiência da polícia pública, cada vez mais é entendida por profissionais e acadêmicos como um problema cuja solução inevitavelmente passa pela superação do abismo cavado, com o passar do tempo, entre as polícias militares e as civis. Para Barbosa, “existe um certo consenso entre especialistas na matéria e entre as próprias polícias no que diz respeito à busca, no mínimo, de uma integração entre as várias instituições policiais”. (2006, p, 839)

É nesse contexto que no ano de 2003, o governo de Minas Gerais inaugura a Política de Integração, diretriz política central desde então, que consiste na reorganização dos órgãos de defesa social em um sistema integrado, de forma a se pensar a polícia como um todo, de forma coordenada.

Até então, constavam no organograma do governo do estado, subordinadas diretamente ao Governador, a Secretaria de Segurança Pública, à qual estavam

ligadas tanto a Polícia Civil como as Cadeias Públicas, e a de Justiça e Direitos Humanos, que administrava o sistema penitenciário e o sistema de internação de adolescentes infratores. Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, como as secretarias, eram subordinados diretamente ao Governador.

Arranjo Institucional da segurança pública em Minas Gerais - 2002



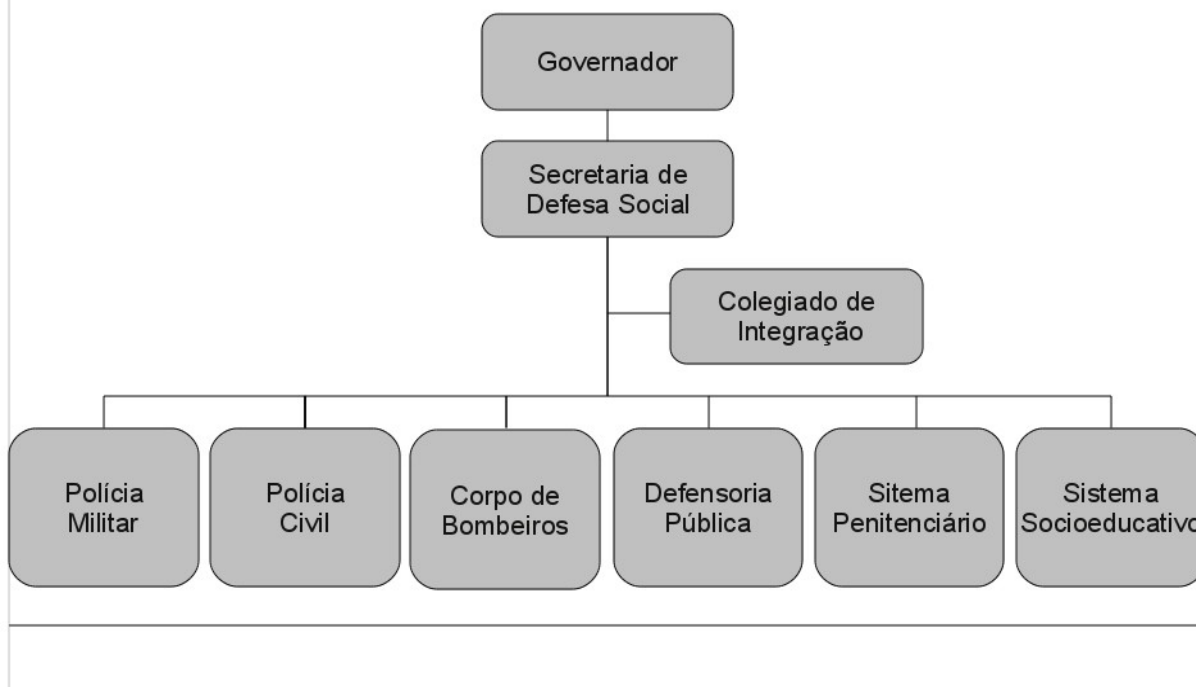
Fonte: SAPORI, 2007

A integração proposta reorganiza estes órgãos e suas competências, no intuito de superar os gargalos observados na política, tanto em nível estadual, como, de uma forma geral, em nível nacional.

Assim, criou-se a Secretaria de Defesa Social que, subordinada ao Governador, abrangia operacionalmente Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Defensoria Pública, bem como, operacional e administrativamente, o Sistema Prisional e o Sistema Socioeducativo.

No mesmo sentido, foi criado o Colegiado de Integração, um órgão consultivo e deliberativo, composto pelas chefias das instituições arroladas acima, e presidido pelo Secretário de Defesa Social.

Arranjo Institucional da segurança pública em Minas Gerais a partir de 2003



Fonte: SAPORI, 2007

Dessa forma, buscava-se dar a um secretário de Estado a coordenação geral da política, possibilitando otimização, tanto no uso dos recursos disponíveis como nos resultados alcançados, a fim de superar as ineficiências já detectadas desde a crise policial de 1997.

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. (SAPORI; ANDRADE, 2008, p. 433)

Com este diagnóstico em mãos, foi pensado o conjunto de políticas que norteariam a ação do Sistema Integrado de Defesa Social, quais sejam: a integração dos sistemas de informação, a integração das áreas de atuação e a integração do planejamento operacional. E ainda, como políticas complementares, a integração do ensino policial e da atividade correccional.

No tocante à gestão de informação, com a integração partiu da informatização

e compatibilização de diferentes bancos de dados.

Para centralizar os chamados recebidos pelas polícias e Corpo de Bombeiros, e coordenar o atendimento, criou-se o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD). O antigo Boletim de Ocorrências (BO) foi substituído por um sistema único e informatizado, o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), que criou 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. (SAPORI; ANDRADE, 2008, p. 434)

Dessa forma, com o repasse eletrônico de informações para a Polícia Civil, um outro sistema, o PCNet, recebe estas informações e é dada continuidade ao processo.

Criou-se também o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS), o qual seria o órgão responsável pela análise de toda a informação coletada e produzida pelo Sistema de Defesa Social.

Em pesquisa realizada pela Secretaria de Estado de Defesa Social, estes dois últimos módulos, nominalmente, PCNet e CINDS, foram considerados como pontos fracos da institucionalização da política de integração⁶.

O PCNet, que abrange informações constantes em inquéritos, é mantido sob acesso exclusivo da Polícia Civil, que tem inclusive respaldo legal. A Polícia Militar, no entanto, defende que tais informações seriam de extrema necessidade para a otimização do policiamento preventivo. Neste embate, aviva-se toda a histórica relação conflituosa de disputa de espaço entre as instituições.

De forma semelhante, a pesquisa apontou que o CINDS, órgão de grande potencial estratégico, na prática, foi apropriado apenas pela Polícia Militar, não se vendo em seu uso a integração entre as polícias mineiras.

Aspectos como esses, revelam o que também pode ser notado nas respostas dos policiais. A política de integração das polícias é lida pelos agentes de segurança pública de forma diversa. Um bloco formado pelos entusiastas e outro pelos

6 Avaliação da percepção da Política de Integração – Belo Horizonte, 2009 – Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social (SASD) da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS).

temerários. Este segundo, não por acaso, se concentra nos quadros da instituição que recebe menos investimento do governo. Ou seja, o risco da temida “unificação” somente é percebido entre os policiais civis. Para os militares, isto parece não representar um risco, até porque, pelo que tudo indica, uma improvável unificação hoje, se daria pela sobreposição da Polícia Militar.

Quanto às áreas de atuação, o projeto Áreas Integradas de Segurança Pública, tratou de compatibilizar a divisão geográfica do estado e a responsabilidade sobre cada área, adotada pelas duas polícias. Assim, criaram-se três instâncias de repartição geográfica: as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), as Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISP) e as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Com a compatibilização, cada uma dessas unidades estaria sob responsabilidade de uma unidade da Polícia Militar e de uma unidade da Polícia Civil.

O terceiro pilar da política, que trata da integração do planejamento operacional, é o projeto Integração da Gestão da Segurança Pública (IGESP). Este, partindo da integração das áreas de atuação, propõe uma metodologia de planejamento que envolve os atores co-responsáveis por cada área.

Dessa forma, em encontros periódicos, os responsáveis nas polícias por determinada área se reúnem, para apresentar diagnósticos e discutir linhas de ações, com outros atores importantes da Defesa Social e de organizações afins como, por exemplo, representantes do Sistema Prisional, do Sistema Socioeducativo, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Executivo Municipal.

A Política de Integração ainda é composta pelos projetos: Sistema Integrado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social (SICODS) e Treinamento Integrado.

O SICODS reúne em um único ambiente as corregedorias da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar e Secretaria de Defesa Social. Assim como o Sistema de Defesa Social, o sistema de corregedorias também possui um órgão colegiado que conta em sua composição, além de representantes das corregedorias envolvidas, com representantes do Ministério Público e Assembleia Legislativa.

Na mesma linha da gestão da informação, integrada e informatizada, o SICODS também está desenvolvendo sistema que possibilite a organização de

informações recebidas e produzidas, a fim de otimizar o processo correcional e, em última instância, a própria política de segurança pública como um todo.

Por fim, a Política de Integração contava com o projeto de integração do ensino policial, que visava inicialmente

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. (SAPORI; ANDRADE, 2008, p. 446)

Na prática, a integração do ensino resumiu-se, até o presente momento, a um curso específico, o Treinamento Policial Integrado (TPI), que consiste em uma capacitação de 40h, para turmas compostas por Policiais Militares e Civis.

Com isto, este projeto se mostra muito aquém tanto do proposto pelas diretrizes nacionais, como pelas linhas de atuação vislumbradas no próprio estado de Minas, alguns anos antes. Como visto, estas outras duas propostas traziam algo mais profundo na área de ensino, chegando a cogitar a unificação das academias de polícia. No entanto, intervenções tão profundas esbarram, necessariamente, nos mesmos obstáculos que já se discutiu antes. Ou seja, a disposição das instituições para o projeto de integração existe, mas tem seus limites e formação unificada não é uma possibilidade viável. No máximo, unificam cursos de capacitação de curta duração.

Tal deficiência foi detectada e instituiu-se uma comissão integrada para pensar as possibilidades de ação a fim de se alavancar esta faceta da política estadual de segurança pública. De qualquer forma, como na integração dos sistemas de informação, ficam evidentes alguns constrangimentos.

É com esta política que o governo de Minas Gerais se coloca diante da atual conjuntura nacional de segurança pública, a qual é composta por duas variáveis principais: o problema da criminalidade e segurança propriamente dita e os constrangimentos institucionais construídos ao longo da história brasileira, e em particular no processo de redemocratização.

Uma vez diagnosticados alguns obstáculos institucionais ao enfrentamento da

criminalidade, resta aos executivos, nacional e estadual, e em escala muito menor ao executivo municipal (isto também, por conta de limitações institucionais), buscar soluções, que contornem essas barreiras forjadas ao longo da história, a fim de alcançar eficiência política.

A Política de Integração do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais, bem como as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública, consiste no esforço para a superação dos abismos criados pela constitucionalização de um ciclo policial bipartido entre duas instituições estaduais fortemente competitivas e corporativas.

Os entraves formais e informais que sustentam o caráter militar do policiamento ostensivo, a bipartição do ciclo policial e a concentração de responsabilidade política nas mãos dos governadores impedem reformas estruturais mais profundas. Diante disso, forja-se um complexo arcabouço político que viabilize fluxo de informações entre as polícias, a coordenação de atuação, que evite a sobreposição de recursos.

É emblemático que o Brasil tenha convivido 15 anos com essas ingerências na área de segurança pública, para que, em alguns estados da federação, se começasse a construir estratégias alternativas que minimamente organizassem tal cenário. E mesmo assim, como já visto, ainda com aspectos insatisfatórios. Mesmo com este enorme esforço, tendo a política nacional e a estadual alinhando metas e recursos para a construção da integração policial, as organizações ainda conseguem obstruir o bom funcionamento da gestão da política.

Para a construção de um arranjo institucional mais próximo do ideal, não é suficiente que estudiosos e profissionais vislumbrem os aspectos essenciais deste modelo. O que se tem defendido é que as transformações das políticas não estão livres de constrangimentos, nem formais, nem informais.

A política de segurança pública brasileira foi cristalizada na constituição federal. Isso é um constrangimento formal. Para transformá-la é necessária aprovação de três quintos dos parlamentares das duas casas do Congresso Nacional, em dois turnos em cada uma delas. É um procedimento custoso. Ainda mais, por contar ainda com a interferência dos constrangimentos informais, como os interesses corporativos.

Na sociedade brasileira, as reformas nesse campo são tarefas complexas por envolverem mudanças constitucionais, estando pois sujeitas à instabilidade das maiorias políticas no Congresso Nacional. Soma-se a isso a influência dos *veto players* representativos, como as corporações de delegados, as polícias militares e os magistrados, ente outros, que são capazes de impor resistências a quais quer propostas de reformas estruturais que afetem seus interesses corporativos. (SAPORI, 2007, p. 126)

Sendo assim, os atores que constroem as políticas públicas, direta e indiretamente, como legisladores, profissionais da área, acadêmicos, sociedade civil organizada e imprensa, vão caminhando juntos, cada um tensionando a disputa para os rumos que entendem como os mais interessantes, sempre limitados pelo que já foi construído, pelo que já foi amarrado anteriormente e pela própria história da política em questão.

No caso da política brasileira de segurança pública, tentou-se evidenciar aqui que alguns aspectos, mesmo se mostrando variáveis que não colaboram com o cumprimento da missão da polícia, estão longe de serem postos seriamente como objeto de reformas estruturais. Isto porque, além de envolver uma emenda à constituição, um processo custoso em si, trata-se de um tema que envolve instituições com forte poder de influência, inclusive sobre o próprio processo legislativo.

5 AVANÇOS, LIMITES E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA

A partir da contextualização de como a política de segurança pública foi sendo construída ao longo dos anos, chega-se ao arranjo institucional contemporâneo da política nacional e particularmente ao do estado de Minas Gerais.

Nesta exposição, apontou-se que para a segurança pública, assim como para a política brasileira como um todo, a reabertura democrática significou o que Fernandes chama de *momento crítico*. Ou seja, significou um marco histórico que constrangeu as escolhas e decisões políticas a partir dele, influenciando o futuro no sentido da perpetuação de um paradigma (FERNANDES, 2002).

A constituinte foi um momento de disputa pela consolidação dos valores democráticos defendidos por diferentes setores da sociedade civil. No entanto, em especial na segurança pública o que se viu foi a continuidade de importantes características que foram construídas historicamente até ali. Dentre estas, discutiu-se aqui, mais detidamente, a bipartição do ciclo policia, o caráter militar do policiamento ostensivo e a distribuição de poder administrativo e político entre entes federados sobre a implementação da política de segurança pública.

Mesmo com a falência do regime autoritário, os militares saíram desta transição ainda como um setor detentor de considerável força política na conjuntura nacional, de tal forma que é capaz de negociar e impor exigências ao processo de abertura democrática. Da forma, fortalecidos estavam os governadores estaduais, sendo decisivos no processo de redemocratização.

Assim, apesar do potencial ideal de mudança, as transformações não se deram sem encontrar entraves que as limitassem e as direcionassem. E, o produto deste processo foi, além da manutenção do caráter militar e do retorno do poder para os governos estaduais, a constitucionalização do ciclo policial bipartido entre duas corporações.

A constituição de 1988, embora potencialmente poderia ter sido uma oportunidade de revisão do modelo historicamente construído, consiste de fato no fortalecimento e consolidação de um arranjo político.

Foi exatamente esta estabilidade que se quis apontar com o estudo de caso da política de integração de defesa social de Minas Gerais.

Percebe-se tanto na fala de Santos Moreira da Silva, à época Secretário de Segurança Pública do Estado Minas Gerais, como nas análises sobre a importância dos planos nacionais de segurança pública, que a conjuntura ao final dos anos 90 carecia de intervenção imediata.

A integração entre as polícias proposta pelos governos federal e estadual, e implementada pelo governo de Minas Gerais, é aqui entendida como uma resposta possível de ser dada aos problemas oriundos da bipartição do ciclo policial, que os constrangimentos institucionais permitem.

Se a bipartição do ciclo policial entre duas instituições com uma relação historicamente conflituosa gera em um primeiro momento em falta de colaboração entre os responsáveis pelas duas etapas do tratamento de um mesmo objeto e, posteriormente, resulta em incapacidade da prestação do serviço público fim, uma hipótese a ser cogitada naturalmente é a unificação.

Contudo, tanto formalmente, como o custo protocolar de se emendar uma constituição, quanto informalmente, como a articulação dos interesses envolvidos para a viabilização de uma transformação como esta, existem amarras que foram construídas ao longo da trajetória da política em questão que quando não impedem, limitam e dificultam as possibilidades de rearranjo.

Path dependency não significa simplesmente que a história conta. Isto é tanto verdade quanto trivial. Path dependency significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos para revertê-la aumentados. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial. (LEVI apud FERNANDES, 2002, p. 1)

Desta forma, deixando de lado uma hipótese mais custosa, a Integração se propõe a construir um complexo arcabouço de políticas que seja capaz de contornar os gargalos criados pelo arranjo político vigente.

Cria-se a integração dos sistemas de informação, das áreas de atuação, do

planejamento estratégico, do ensino policial e da atividade correicional. Tudo isto na tentativa de superar uma fenda entre estas duas corporações muito cara ao sistema de segurança pública e, em última instância à sociedade.

Ainda assim, o que foi possível propor não é integralmente implementado a contento. Ainda esta proposta esbarra nas arestas dos constrangimentos institucionais, conforme foi evidenciado em relação aos projetos de integração dos sistemas de informação e de ensino.

Das três características da política de segurança destacadas neste trabalho, a política de integração visa combater o ônus gerado por uma delas, qual seja, a bipartição do ciclo policial.

Em relação à quase exclusividade das responsabilidades da segurança pública sob o poder executivo estadual, ainda pode-se dizer que, de forma bem tangente, a Integração se preocupa em enfrentá-la quando convida as prefeituras para participar das discussões de planejamento operacional, nas reuniões do IGESP.

Mas a frequência e relevância da prefeitura neste processo ainda são muito pouco quando se pensa no potencial da descentralização da operacionalização da política.

O questionamento desta concentração em nível estadual se dá na verdade pelo movimento de proliferação de Guardas Municipais e a disputas que as prefeituras sustentam, apesar da constituição, para poder contribuir de maneira mais profunda na promoção da segurança.

Por outro lado, a respeito da terceira característica apontada, o caráter militar do policiamento ostensivo, a política mineira de segurança pública não aborda o tema em momento algum, muito pelo contrário. E mesmo para além de Minas Gerais não se percebe ações práticas de questionamento deste ponto.

Apesar de todas as polêmicas apontadas durante este trabalho como os custos do corporativismo em uma instituição tão forte como as polícias militares, a relação entre discricionariedade e os princípios e hierarquia a disciplina; e os custos econômicos do modelo militar, não se vê movimentação política que sugira a transformação deste aspecto da política.

Para o institucionalismo histórico a política de segurança pública hoje é dependente da trajetória que trilhou até aqui, sendo que os episódios pelos quais

atravessou, como a promulgação da Constituição de 1988, serviram para reforçar alguns de seus aspectos, de forma não a impedir transformações, mas de torná-las mais difíceis. Isto a ponto de, por exemplo, um estado construir um complexo sistema de integração de sistema de informação, de planejamento operacional e de ensino policial, a fim de superar as dificuldade criadas pela ausência de colaboração, sem contudo se discutir seriamente a unificação destas corporações.

É possível que a unificação, a desmilitarização e a municipalização venham ganhar espaço ao menos teoricamente, a médio ou longo prazo, nos foros de discussão e deliberação política, como a academia e o legislativo federal.

Contudo, a despeito da incapacidade do poder público de garantir segurança para a sociedade brasileira, o que se vê é que hoje os caminhos historicamente adotados pela política no país, não permitem o aprofundamento técnico do debate sobre o problema. Existem em pauta, algumas outras variáveis com peso político maior que a busca pela qualidade na prestação de um serviço público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da concepção do institucionalismo histórico, pretendeu-se evidenciar de que maneira o desenvolvimento histórico da política brasileira de segurança pública, que resultou em um arranjo institucional reconhecidamente ineficiente, construiu também amarras que dificultam e, às vezes, inviabilizam as transformações necessárias para a superação desta ineficiência.

A segurança pública, diferente de outras políticas públicas, parece ter um particular melindre, por envolver instituições muito fortes, fechadas, corporativistas e conservadoras, talvez herdado da proximidade com o exercício do poder usurpado pelas Forças Armadas, há poucas décadas atrás. O que só faz crescerem os constrangimentos institucionais informais à mudança.

Tomando como centro do recorte temporal a Constituição Federal de 1988, marco importante para a política de segurança pública, fez-se o resgate de como esta temática foi tratada por constituições anteriores e pelo governo militar, e como a política caminhou desde o início do processo de redemocratização.

Diante deste retrato, e já no contexto dos anos 2000, quando o governo federal pela primeira vez na história passa a pretender coordenar uma política nacional de segurança pública, observa-se como o estado de Minas Gerais se propõe a enfrentar a questão da segurança.

Desta forma, percebe-se a integração policial como o que ela pode ser, uma solução custosa e paliativa, para o problema da falta de cooperação entre os responsáveis pelas etapas do ciclo policial bipartido. Uma tentativa que em Minas Gerais, embora com gargalos estruturais na implementação do modelo proposto, possui os méritos de qualificar a gestão da política. O que é diferente de ter provocado impactos nos índices de criminalidade. Principalmente pelo curto período de implementação, em uma área com tantas variáveis envolvidas, é precipitado deduzir relações de causa e efeito. Mas qualificar gestão é melhorar as ferramentas e, conseqüentemente, a capacidade para se trabalhar o objeto, no caso, propiciar

segurança à sociedade.

Assim, partindo do pressuposto da Dependência de Trajetória, tentou-se explicitar constrangimentos institucionais forjados no decorrer dos anos e as reais fundamentações de alguns aspectos da política pública, ou a falta dessas, esperando contribuir em última instância com a construção da política de segurança pública e com a promoção da segurança em si.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, no.24, p. 41-67, Jun., 2005.

BARBOSA, Adílson J. P.. Segurança pública no Brasil: temas em debates no congresso nacional e na sociedade. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra R.;

BOTTINI, Pierpaolo C. (orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de jul. de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acessado em: 10 de set. 2010.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de nov. De 1937.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acessado em: 10 de set. 2010.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de set. de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acessado em: 10 de set. 2010.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro 1966.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4&tipo_norma=AIT&data=19661207&link=s>. Acessado em: 30 de set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acessado em: 10 de set. 2010.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 317, de 13 de março de 1967b.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=227133>>.

Acessado em: 30 de set. 2010.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 667, de 2 de julho de 1969**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119039>> Acessado em: 30 de set. 2010.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, de 17 de outubro de 1969 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acessado em: 10 de set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acessado em: 10 de setembro de 2010.

BRASIL. **LEI N. 9.299, de 7 de agosto de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9299.htm>. Acessado em: 1º out. 2010.

BRASIL. **LEI Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503.htm>. Acessado em: 30 de set. 2010.

FERNANDES, Antônio S.. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 53, 1.º sem., 2002.

FERRARI, Alfonso T.. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: Mc Graw-Hill, 1982.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília. **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

HALL, Peter, A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, nº58, 2003.

HOCHMAN, Gilberto. História e Políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano/vol. 22, número 064, p. 153-156, jun, 2007.

ILANUD. **A lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal**. São Paulo, jul., 2005.

MACHADO, Moisés. **Políticas de segurança alimentar Belo Horizonte e Santos/SP: uma visão sobre continuidade e mudança**. Belo Horizonte: FJP, 2006

MARIANO, Benedito D.. **Por um modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2004.

MARTINS, Gilberto a..Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **RCO – Revista de Contabilidade e Organizações – FEARP/USP**, v. 2, n. 2, p. 8 - 18 jan./abr. 2008

MEIRELLES, A.; ESPÍRITO-SANTO, L. E.. **Entendendo a nossa insegurança**. Belo Horizonte: Instituto brasileiro de policiologia, 2003.

MENICUCCI, Telma M. G.. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MUNIZ, J. A crise de identidade das polícia militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies**, Vol. 1, p. 177-198, Winter,2001.

MUNIZ, Jacqueline.; PROENÇA JR., D.. Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial. In: CARUSO, Haydee; MUNIZ, Jacqueline; BLANCO, Antônio C. C. (org.). **Polícia, Estado e Sociedade: saberes e práticas latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, v. 1, p. 230-280, 2007.

OLIVEIRA, Antônio. Uma polícia militar em uma sociedade democrática. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 18, nº 44, p. 281-298, Maio/Ago, 2005.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T.. Why history matters. **APSA-CP Newsletter**, Volume 10, Issue 1, pp. 29-31, Winter, 1999.

PINHEIRO, Paulo S.; SADER, Emir. O Controle da Polícia no Processo de Transição Democrática no Brasil. **Temas IMESC - Sociedade, Direito, Saúde**. São Paulo, vol. 2, no. 2, p. 77-95, 1985.

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

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

SILVA, Santos M.. A Reforma do Sistema de Segurança Pública em Minas Gerais. In: **Debates: segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade**. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, nº 18,1998

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In **Sociologias** nº 16. Jun/dez, p. 20-45, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio P.. Parametros para a conceituação constitucionalmente adequada da segurança pública. In: OLIVEIRA, F. et al (org.). **Desafios da gestão pública de segurança**, Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SULOCKI, Victoria-Amália B. C. G.. **Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ZAVERUCHA, J.. **FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2005.