

A política de integração de Minas Gerais: A 'dependência de trajetória' na consolidação da política brasileira de segurança pública¹

Nilo Teixeira

Analista da Fatma

A partir dos pressupostos do institucionalismo histórico, este trabalho analisa como a política de segurança se desenvolveu no Brasil no período de redemocratização, destacando três aspectos: o ciclo de policiamento, o policiamento ostensivo militar e a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos. Com isso, busca-se evidenciar como a política de integração, diretriz da política de defesa social implementada em Minas Gerais desde 2003, constitui-se em ação política que reconhece as incapacidades do modelo vigente até então, bem como as limitações do próprio governo de reorganizar a política pública de segurança.

Palavras-chave: segurança pública, dependência de trajetória, institucionalismo histórico, integração policial, política pública

Building on the premises of historical institutionalism, the study **Integrated Policing in Minas Gerais: 'Path Dependence' in The Consolidation of Brazilian Public Security Policy** investigates how public policy on security has developed in Brazil during the period of re-democratization, highlighting three aspects: the cycle of policing, ostensive military policing and the distribution of responsibilities among the federative bodies. Thus an attempt is made to demonstrate how integrated policing, a guideline of the social defense policy implemented in Minas Gerais since 2003, constitutes political action that acknowledges the incapacities of the model previously in force, as well as governmental limitations in rearranging public security policy.

Key words: public security, Path dependence, historical institutionalism, police integration, public policy

Marco teórico: institucionalismo histórico

Recebido em: 30/06/2011

Aprovado em: 21/05/2012

A partir da década de 1980, algumas correntes teóricas adotadas por economistas e cientistas políticos passam a inserir a dimensão histórica em uma posição de destaque em seus estudos, baseados na tese de que “a história importa” (PIERSON e SKOCPOL, 1999). Sem maiores pretensões de formulação de macroteorias, esses pesquisadores acreditaram que lançar mão de estudos de casos com ênfase no processo histórico de formação das instituições poderia produzir frutos que se somariam aos conhecimentos já acumulados por outras perspectivas teóricas (HALL e TAYLOR, 2003). Essa corrente teórica da ciência política ficou conhecida como *institucionalismo histórico*. Como é recorrente nas ciências humanas, a teoria pode ser entendida e definida de maneiras diversas. No entanto, é possível, em linhas gerais, encontrar pontos consistentes separando os principais autores desse modelo das demais correntes de

¹ Artigo baseado em monografia de conclusão do curso de especialização do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (Crisp/UFGM), defendida em 2010 sob orientação da Prof^{te}. Dr^a. Luciana Assis Costa.

pensamento da ciência política contemporânea. Para o embasamento da discussão nesse marco teórico é fundamental resgatar o fato de que, para esses pensadores, a ideia de instituição é ampla e pode ser entendida

como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as 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 e TAYLOR, 2003, p. 196).

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

Não se trata aqui de buscar explicações em relativismos, mas, em vez disso, 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 dessa estrutura preestabelecida. 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 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 mesma 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 dentro de uma gama limitada de possibilidades e na direção apontada pela história. Isso 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).

É partindo desse pressuposto que se propõe analisar aqui o desenvolvimento da política pública de segurança no Brasil, por meio da observação da história das instituições policiais com ênfase especial da instauração do governo militar até os dias de hoje, observando particularmente seus desdobramentos no estado de Minas Gerais. A proposta de se 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”, que pode ser entendido por

uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizada 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. Em um 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, marca um momento crítico na história da política nacional. Tomando-o como cerne, espera-se observar os aspectos *path dependent* da política de segurança pública e elucidar de que forma sua história forjou constrangimentos que resultaram no atual arranjo institucional, bem como as limitações para seu aprimoramento.

Não raro, os modelos vigentes são encarados como naturais e únicos. Desconstruir essa percepção é um grande passo para que se permita vislumbrar outras possibilidades, questionar por que aquele (e não outro) é o modelo vigente, bem como avaliar suas vantagens e desvantagens. Em especial quando se propõe a ter como objeto de análise a política pública de segurança no Brasil, esse exercício parece ser uma ferramenta interessante, já que muitas das características do arranjo institucional contemporâneo alvos de debates e contestações não parecem apresentar uma fundamentação teórica evidente que as defendam consistentemente. Na maioria das vezes, a defesa se materializa na preferência pela continuidade, sustentada por constrangimentos institucionais que dificultam ou impossibilitam a transformação.

Contexto: transformações e continuidades entre a segurança nacional e a segurança pública

Não obstante, os registros e debates sobre o Regimento Regular de Cavalaria de Minas ou sobre os quadrilheiros, e a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, em 1808, com a transferência da família real portuguesa, podem ser tomados como marco inicial para uma análise da segurança pública no Brasil (MARTINS, 2007; PAES,

2006). A partir desse momento, é possível observar a construção de aspectos característicos da segurança pública brasileira. Dessa forma, é importante uma breve retomada, para identificação e compreensão de alguns traços importantes da história ainda hoje refletidos em nossas instituições.

Ao se defrontarem com uma população escrava e de pobres livres ocupando ostensivamente o espaço público da cidade, foi criado um policiamento regular para fazer o controle sobre o comportamento público de uma população “hostil e perigosa” e proteger a propriedade dos que vieram aqui se instalar (PAES, 2006, p. 38).

Ainda nesse mesmo contexto, em 1809 criou-se a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, com a missão de realizar policiamento ostensivo em tempo integral.

A polícia, como uma instituição estatal e jurídica responsável pelo controle social e pela manutenção da ordem pública, passa a assumir o poder que era utilizado privadamente e que antes estava somente nas mãos dos proprietários de escravos. Em oposição à “ordem do rei”, é a manutenção da “ordem pública” que passa a ser altamente prezada (PAES, 2006, p. 39).

No momento seguinte, o país atravessava uma conjuntura tensionada entre liberais e conservadores, da qual faziam parte movimentos revolucionários e a abdicação de D. Pedro I. Nesse contexto, tem início a oscilação pendular entre centralização e descentralização da segurança pública, perpetuado ao longo do século XX. Em junho de 1831, após a revolta de membros da Guarda Real de Polícia contra a coroa, criou-se o corpo de guardas municipais, tendendo para a descentralização. Houve nova revolta e, em julho, a Guarda Real é extinta. Em agosto do mesmo ano, após a eleição da Regência Trina (1831-1934), o clima de agitação resultou na criação da Guarda Nacional e na extinção das guardas municipais, fortalecendo a coroa. Finalmente, no mês de outubro, ainda em 1831, sem a dissolução das Guardas Nacional, autoriza-se a criação dos “corpos de guardas municipais voluntários”, que passam a atuar de forma corrente e conflitante (MUNIZ e MUSUMECI, 2000). Na sequência, já em 1832, publica-se o Código de Processo Criminal, que segue a mesma tendência liberal pela descentralização, fortalecendo a figura do chefe de polícia, que era também o juiz local (PAES, 2006).

Nos anos posteriores, a conjuntura política manteve-se efervescente e, em 1841, viveu mais um marco histórico, a lei nº 261, de 3 de dezembro, que reformou o Código de Processo Criminal, estabelecendo a separação legal entre a polícia administrativa e a polícia judiciária, raiz do modelo dual e de ciclo de polícia incompleto ainda hoje vigente no país (LIMA *apud* GONÇALVES, 2009). O ato limitou a independência das guardas municipais, de forma que, nesse momento, já é perceptível o acirramento de conflitos e rivalidades entre a Guarda Nacional, de organização civil, e os corpos de guardas municipais, de caráter militar. Tal limitação perdura até a edição da lei nº 2033, de 20 de setembro de 1871, que volta a fortalecer os militares (MUNIZ e MUSUMECI, 2000).

A descentralização da segurança pública se fortalece com a Proclamação de República, e perdura até os dias de hoje, salvo nos períodos autoritários de 1937 a 1945 e de 1964 a 1985.

Com o final da Primeira República, o Exército exigiu que as polícias militares ficassem sob seu controle. Na longa fase de autoritarismo político da Era Vargas, o sistema policial foi utilizado como instrumento de repressão política e de práticas arbitrárias contra os cidadãos. No período entre 1946 e 1964, restabeleceu-se o controle dos governadores sobre as polícias, mas estas permaneceram, conforme o desenho constitucional de 1946, como forças auxiliares e reservas do Exército, tal como havia sido previsto inicialmente na Constituição Federal de 1937 (GONÇALVES, 2009).

Em todo período republicano, à exceção do da Constituição vigente, a segurança pública não era tema de grande destaque nas cartas magnas brasileiras. Aparece apenas em parágrafos dispersos referentes às forças policiais militares, de forma que as não militares não são citadas. Com algumas pequenas alterações, 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.

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 específica às polícias militares. Com a adoção dessa expressão, fica afastada a possibilidade de abrangência dos órgãos não militares. As organizações policiais civis, assim, ficaram de fora do texto constitucional, situação que se perpetua até a promulgação da Constituição de 1988.

Em 1949, sob forte influência do anticomunismo americano, o Brasil criou a Escola Superior de Guerra, um “centro permanente de estudos e pesquisas” com objetivo de “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para planejamento da segurança nacional” (BRASIL, 1949).

A Escola Superior de Guerra (ESG), fundada em 1949, produziu um modelo para o desenvolvimento político e econômico do Brasil. É claro que o modelo denominado “segurança e desenvolvimento” não surgiu pronto, delineado desde o começo. Foi elaborado ao longo dos anos de 1949-64. E nos anos seguintes, desde 64, quando posto em ação, ganhou outros desdobramentos práticos e ideológicos. Aliás, nos começos, a ênfase maior do modelo era dada à doutrina de segurança nacional. Depois, quando se torna a base das políticas, planos, programas e projetos governamentais, ganhou a sua feição mais elaborada na articulação mais dinâmica do desenvolvimento capitalista “associado” ou “independente” com a segurança interna (IANNI, 2004).

É nesse contexto de centralidade do conceitualização de segurança nacional que devem ser pensadas a tomada do poder pelos militares e a relevância histórica dada às instituições policiais.

O golpe militar de 1964 e a instituição de um Estado policial incidem relevância sobre a questão da segurança, que passa a ter maior destaque tanto no texto constitucional como na legislação infraconstitucional. É interessante frisar que nesse período o Brasil, bem como a América Latina de forma geral, atravessou um momento de forte influência da Doutrina de Segurança Nacional dada pelo alinhamento com os EUA no contexto da Guerra Fria (FERREIRA e DELGADO, 2007).

Por meio de decretos e dos atos institucionais baixados pelo governo militar, a 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 a defesa e a sustentação do governo militar. É o caso do Ato Institucional nº 4, de 1966, que convocou constituinte a fim de promulgar a Constituição de 1967.

O texto propriamente dito, apesar de legitimar os atos institucionais já publicados no tocante à segurança pública, não trouxe grandes novidades. Permaneceu omissivo quanto às organizações policiais civis e manteve as polícias militares como forças reservas do Exército. O autoritarismo vivenciado 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 profundamente as polícias e os cargos de bombeiros militares.

Esse decreto é emblemático quanto à institucionalização das diretrizes do governo militar. As transformações trazidas expõem a ideologia da Doutrina de Segurança Nacional de forma mais clara e rígida. O decreto faz uso de expressões como a do inciso de seu art. 2º, que trata das competências das polícias militares: “Atender à convocação do governo federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção” (BRASIL, 1967). Fica explícito na mensagem e nos próprios termos usados, como também ocorre na Constituição de 1967, que a ordem pautada em valores de um Estado autoritário se faria valer, e que para esse fim estavam a serviço as polícias militares.

A reorganização proposta incide diretamente sobre o comando das polícias. Seu art. 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”. Isso significava que as forças policiais, que historicamente estiveram ligadas às autoridades regionais (províncias e estados federados), cada vez mais eram controladas pelo governo nacional e pelas Forças Armadas.

Nesse mesmo sentido, o decreto-lei nº 317 cria a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão vinculado ao Ministério da Guerra que passa a responder pela coordenação e pela supervisão das polícias militares estaduais e, assim, referencia a centralização do poder sobre as polícias militares no governo federal. Ou seja, até o advento das transformações trazidas pela Ditadura Militar, e principalmente em seu período mais radical, entre os anos de 1967 e 1969, as responsabilidades de coordenação e execução da segurança pública permaneceram nas mãos das lideranças regionais que consistiam, desde a Proclamação da República, nos governadores estaduais. Mas a Doutrina de Segurança Nacional, implantada pelo governo militar, centralizou a coordenação das polícias, submetendo as polícias militares à IGPM e nomeando oficiais do Exército para cargos de comando nas secretarias de segurança pública dos estados. As polícias foram, assim, realocadas não a serviço da segurança pública, mas da segurança interna.

O processo de transformação da política de segurança pública continua com a publicação, em 2 de julho de 1969, do decreto-lei nº 667, que, revogando o decreto nº 317, manteve sua essência mas transferiu a IGPM para a estrutura orgânica do Estado-Maior do Exército e instituiu a obrigatoriedade de o inspetor-geral ser um general de brigada da ativa. Além disso, proibiu as unidades da federação de terem outra organização uniformizada que não a Polícia Militar (MUNIZ, 2001). Tudo isso, em conjunto, demonstra, por um lado, o avanço das Forças Armadas sobre as forças policiais e, por outro, o caráter quase hegemônico que as polícias militares vão adquirir 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. Dessa forma, a legislação brasileira vai absorvendo a Doutrina de Segurança Nacional e deixando transparecer explicitamente a ideologia do combate ao “inimigo interno”. Essa direção, assumida pelo Estado ao empregar conceitos de defesa nacional na esfera da segurança interna, impacta historicamente o curso da política de segurança pública, a ponto de, décadas depois, em 1995, entrar em vigor no estado do Rio de Janeiro uma lei que garante gratificação pecuniária por bravura ao policial que se envolver em conflito armado (SOUZA NETO, 2009).

Para Sulocki, nesse momento, “a atividade policial permanece voltada exclusivamente para a política” (2007, p. 106). Enquanto de um lado, o governo lançava mão das polícias militares para fins de repressão política, de outro, funções de polícia judiciária vão sendo absorvidas pela Justiça Militar (SULOCKI, 2007), 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 ocupados 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, o desenvolvimento do regime autoritário militar vai apagando as distinções entre as atividades exercidas pelas polícias militares e pelo policiamento civil.

Em linhas gerais, o quadro relativo à segurança pública com o qual o processo de redemocratização se depara na década de 1980 consistia sumariamente do seguinte desenho: cooptação das forças policiais estaduais como armas de repressão política do governo central, submetidas a instituições comandadas por representantes dos altos escalões das Forças Armadas; aproximação das funções das forças policiais militares e civis, sendo ambas usadas para a defesa da ideologia oficial, ou seja, as instituições de policiais tinham como principal preocupação, se não única, o combate aos inimigos do Estado militar e a segurança nacional; e o fortalecimento extremo dos militares, podendo a alçada das Forças Armadas ao primeiro poder ser entendida ao mesmo tempo como demonstração e reforço do poderio dos militares na sociedade brasileira. Esse grupo inclui também as polícias militares e esse poder ficará evidente tanto na abertura política quanto nos anos seguintes.

Após anos de centralização, de subordinação às Forças Armadas e de desvio de funções, a polícia e a segurança pública de maneira geral precisariam ser completamente reestruturadas caso a redemocratização reafirmasse plenamente a Doutrina de Segurança Nacional e sua orientação ao combate ao inimigo interno, eixos centrais

da política de segurança praticada nos anos em que o país esteve sob a ditadura militar. Contudo, naquele momento – é importante observar – a conjuntura política vivenciada no Brasil não era de brusca ruptura.

O estudo da tentativa que os detentores do poder fizeram para liberalizar gradualmente e sob controle o regime autoritário e institucionalizar uma democracia “forte”, na qual os militares mantivessem um direito de veto sobre a vida política do país, revelou que eles foram relativamente bem-sucedidos em seus propósitos. Com efeito, o processo de liberalização política no Brasil foi, entre todos os casos recentes de transição, o mais controlado pelos dirigentes autoritários e aquele em que os membros de sua elite civil garantiram não só sua sobrevivência política como a ampla participação no poder após a democratização. As Forças Armadas conseguiram prerrogativas políticas extraordinárias, que as mantêm como um dos atores políticos centrais, com grande poder informal, sobretudo em momentos de crise política. Os antigos dirigentes autoritários também obtiveram a garantia de que não haveria “revanchismo” contra os agentes do Estado que cometeram crimes no exercício da repressão contra a oposição, outro problema candente para a consolidação dos novos regimes democráticos instaurados nas duas últimas décadas (ARTURI, 2001, p. 11).

Diante do cenário institucional descrito, e estimulada pela constituição de relevantes movimentos em defesa dos direitos humanos, a discussão acerca da identidade e da função das forças policiais tornou-se central nos debates que antecederam a Constituição de 1988. Ativistas, 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 (ADORNO, 1999; SULOCKI, 2007).

A atividade policial pode ser dividida em duas etapas: o policiamento preventivo/ostensivo e o investigativo/judiciário. A realização dessas tarefas é conhecida como “ciclo completo de polícia”. No Brasil, como vimos, a responsabilidade pelo ciclo é compartilhada entre diferentes instituições. A exceção à regra é a Polícia Federal, que, em suas competências, definidas pela Constituição, abrange o ciclo completo².

2 “A Polícia Federal (...) destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.” (BRASIL, 1988)

Durante a constituinte, o modo de distribuição das incumbências pelas etapas do policiamento foi fortemente debatido entre os defensores do ciclo completo e os da bipartição. Essa primeira questão leva a outra: o formato de ciclo policial bipartido entre duas corporações está intrinsecamente ligado à existência de duas polícias estaduais; assim, ao se discutir o fim da bipartição, discutia-se também a extinção de uma das polícias. A solução encontrada pela Constituição de 1988 foi reservar, pela primeira vez na história das cartas magnas brasileiras, um capítulo específico para a segurança pública. Também pela primeira vez, a Polícia Civil foi levada ao texto constitucional, como 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 nomeia as instituições de segurança pública e delimita funções e responsabilidades de cada uma. O fato não deixa de ser simbólico da relevância dada à política de segurança. A presença de um capítulo próprio no conjunto da Constituição revela que o tema estaria na pauta dos governantes brasileiros. Por outro lado, na prática, esse grau de detalhamento no texto constitucional acaba por verificar um enrijecimento da legislação, o que torna a transformação mais complexa e impede a otimização do arranjo institucional de acordo com as particularidades regionais. Dessa forma, apesar das transformações percebidas, segundo Gonçalves (2009, p. 22), “o desenho constitucional de 1988, no que tange à estrutura e à organização das instituições de segurança pública, acabou resultando basicamente em continuidades”. Assim, o fruto das disputas entre militares e movimentos sociais, profissionais e acadêmicos resultou em um arranjo institucional por um lado limitado pela história da segurança pública no Brasil até então e, por outro, limitante das transformações hoje almejadas para a solução dos entraves da política no presente.

Uma das particularidades significativas do texto constitucional de 1988 foi a previsão das guardas municipais como órgãos de segurança com funções determinadas. O parágrafo 8º do art. 144 determina que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988). Contudo, foi definido que o papel dos municípios na política de segurança pública é periférico. Embora se possa pensar que um país com as dimensões do Brasil tenha particularidades regionais suficientes para produzir uma política mais efetiva quando há margem legal para ser pensada localmente, essa não foi a posição adotada pela constituinte (RICARDO e CARUSO, 2007).

Nesse sentido, não obstante o anseio dos municípios em contribuir mais incisivamente com a questão da segurança, hoje vemos os limites constitucionais constringendo as possibilidades de desenvolvimento de políticas. A esse respeito, Mariana Kruchin (2011) chama atenção para a alteração do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) dada pela lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003, que tornou ativa a participação dos municípios nas questões de segurança pública:

Por isso, é possível afirmar que a participação efetiva dos municípios na prevenção de crimes foi ativada por uma mudança na lei, apesar de toda a discussão sobre a possibilidade de implementar políticas de segurança pública de municípios sem alterar a Constituição (...). Também é possível dizer que a lei promove a descentralização das políticas e uma centralização federal do estabelecimento de orientações políticas (KRUCHIN, 2011, p. 17, tradução minha).

Assim, tendo a responsabilidade pela política de segurança pública voltado às mãos dos governadores como era antes da centralização imposta pelo regime militar – o pêndulo centralização/descentralização oscila desde 1808 –, tem-se, de um lado, a possibilidade de cooperação dos municípios disputando com os limites constitucionais; de outro, na esfera federal, como a legislação não obriga a União a assumir qualquer responsabilidade coordenativa sobre uma política nacional de segurança,

o que se viu foram governos federais omissos, comportando-se como meros repassadores de recursos. Diante disso, Sapori (2007) destaca uma nova postura dada pela formulação do Plano Nacional de Segurança Pública, em que são notórios os esforços para o delineamento de algum direcionamento e coordenação política.

Sobre essa questão, faz-se importante retomarmos a opinião de Abrucio e Franzese (2007, p. 14) de que o sucesso de políticas públicas em federações está diretamente relacionado aos “mecanismos de controle mútuo, bem como à coordenação entre os níveis de governo”. Particularmente no caso brasileiro, essas condições variam para cada política específica (ARRETCHE, 2004) e, no tocante à segurança pública, o que se vê, conforme discutido, é a importância de um maior envolvimento por parte da União e dos municípios do que o previsto no texto constitucional. Entendemos que, em uma república com as dimensões territoriais do Brasil, os desafios da coordenação política e do respeito às diferenças locais devem, sim, ser encarados para a construção de políticas públicas bem sucedidas.

Há tempos ocorrem debates sobre a centralização ou descentralização. 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).

Mariano entende que a complexificação dos papéis assumidos pelos entes federativos poderia trazer benefícios, já 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 1988 não se ateve a essas questões e, no momento de rearranjo institucional redemocratizante, pesou o *status quo ante*, pré-centralização militar autoritária, de forma que, em relação à segurança pública, concentrou a responsabilidade nos governos estaduais sem a perspectiva local dos municípios e sem a coordenação global da União.

Assim como a distribuição de responsabilidades sobre a segurança pública entre os entes federativos, outra importante característica histórica brasileira é a presença de caráter militar em instituições de policiamento. Quanto a isso, o que se viu durante o governo ditatorial foi o crescimento em efetivo e relevância das forças policiais militares, inclusive incorporando muitas atividades que eram 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 (ZAVERUCHA, 2005, p. 74).

No entanto, o restabelecimento do regime democrático não significou o retorno à distribuição de responsabilidades entre policiamento militar e civil, já que, no tocante à segurança pública, não só a Constituição de 1988 sustentou, quase sem alterações, o texto da Constituição de 1967, emendada em 1969, como também o ordenamento jurídico que se seguiu aprofundou esse modelo. Um exemplo é o policiamento de trânsito, atividade de natureza indiscutivelmente civil, regulamentada em 1997 pela lei nº 9.503 como de competência das polícias militares estaduais.

A militarização, processo definido por Cerqueira (*apud* ZAVERUCHA, 2005, p. 128) como “de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública”, vivenciada pela segurança pública brasileira no período pós-64, transformou o modo de o Estado brasileiro perceber essa área política, bem como de se estruturar diante dela. O caráter militar é um componente histórico do policiamento no Brasil, presente desde a vinda da Co-

roa Portuguesa, quando “foi criado um policiamento regular para fazer o controle sobre o comportamento público de uma população ‘hostil e perigosa’ e proteger a propriedade dos que vieram aqui se instalar” (PAES, 2006, p. 36). No entanto, dadas as mudanças sociais, os rumos tomados pelas instituições em dado momento do passado podem não ser os mais adequados e/ou desejáveis na atualidade.

A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares às democracias mais avançadas. No entanto, uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à (...) autoritária de 1967 e sua emenda de 1969. Refiro-me às cláusulas relacionadas com as Forças Armadas, polícias militares estaduais, sistema judiciário militar e segurança pública em geral (ZAVERRUCHA, 2005, p. 59).

O entendimento contemporâneo é o de que, 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 e SADER, 1985, p. 79). Nas palavras de Beato Filho (1999, p. 18), um “ponto de desconforto em relação à atual estrutura está na existência de uma força policial militar: uma polícia militar não se coaduna com a realidade democrática das sociedades modernas”.

O caráter militar de um serviço público, como é a segurança pública, levanta alguns pontos que carecem de reflexão, quais sejam, a manutenção da Justiça Militar; a hipótese que relaciona a violência policial e o caráter militar da força; os custos econômicos do modelo militar; e, por fim, a relação entre discricionariedade e os princípios de hierarquia e disciplina. O número de questões do debate é diretamente proporcional à polêmica por ele criada. Refletiremos brevemente sobre elas.

A primeira questão é a permanência, no Brasil contemporâneo, de um foro especial para os militares que, desde a Constituição de 1934, se estende aos policiais militares. A exceção foi dada pela lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996, que alterou as competências da Justiça Militar, transferindo para a Justiça comum a responsabilidade de julgar os crimes militares quando “dolosos contra a vida praticados contra civil”. A lei foi promulgada pouco mais de três meses de-

pois do episódio conhecido como “massacre de Eldorado dos Carajás”³. Não obstante a existência de um foro judicial especial para os militares ser um arranjo institucional difícil de ser revertido, dadas as forças institucionais envolvidas, Beato Filho acredita que com

as fórmulas ideais de controle da polícia não há espaço para a existência de uma Justiça Militar (...). No caso brasileiro parece existir consenso quanto à eficácia de formas exclusivamente externas de controle sobre a polícia. Acredita-se que isso diminuirá a propensão da polícia à brutalidade (BEATO FILHO, 1999, p. 18-19).

Em corroboração, embora estudos sobre a eficiência da Justiça Militar sejam escassos, uma

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 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).

Atrelado à questão de ineficiência da Justiça Militar como órgão de controle está o argumento de que a violência policial seria potencializada pela formação militar, que se baseia em princípios bélicos, de combate e eliminação do “inimigo” e, portanto, diretamente contrastante com a ideia de direitos e deveres de uma sociedade democrática (SALATI, 2012).

Os defensores do caráter militar podem rebater essas críticas com o argumento de que as forças policiais civis também seriam reconhecidamente violentas e os princípios da hierarquia e da disciplina seriam benéficos ao exercício do trabalho de natureza policial. Soma-se ao debate, por outro lado, o caráter econômico: há que se recordar que recursos são, por definição, escassos. O conceito econômico de “custos de oportunidade” nos lembra que todo tempo e dinheiro investidos em um projeto têm como custo todas as outras possibilidades de investimento que foram preteridas. Investir em todas as peculiaridades de um treinamento militar e mesmo sustentar uma instituição militar com todos os seus ritos

3 No episódio, 1.500 manifestantes marchavam na BR-155 pelo assentamento de famílias sem-terra quando a Polícia Militar do Pará executou 19 pessoas. Ver em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/05/07/coronel-condenado-por-massacre-de-carajas-e-pre-so-no-para.htm>

é, além de financeiramente caro, custoso também por se ter que abdicar de uma formação de policiais profissionais especialistas, como o mundo contemporâneo exige de todas as áreas profissionais. É nesse sentido que apontam as discussões sobre reforma curricular das academias policiais brasileiras, que questionam o investimento em treinamento de combate e sobrevivência na selva a profissionais de setores como o trânsito urbano por exemplo (LINHARES DE ALBUQUERQUE, 2001).

Entre todas as questões dessa discussão, destaca-se, por seu grau de complexidade, a da tese defendida por Oliveira (2005), *Uma polícia militar em uma sociedade democrática*. Resgatando a funcionalidade explícita dos conceitos de hierarquia e disciplina das 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 dessa política. Para tanto, Oliveira recua um passo para recuperar o que hoje é entendido como a função da polícia. O combate armado ao crime ou ao criminoso consiste apenas em uma pequena parte da demanda cotidiana da polícia. O profissional da segurança pública é exigido de diversos outros modos como 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 e 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 à preparação para conflitos militares, seriam minimamente úteis ao desempenho de uma atividade carregada de alta dosagem de discricionariedade? Ocorre que os profissionais de segurança pública são submetidos a uma formação intensamente marcada por diretrizes que vão de encontro à natureza de sua atividade cotidiana. Sem pretender escapar às demais questões polêmicas, essa é uma observação merecedora de resposta. Objetivamente, o respeito militar à hierarquia e à disciplina não capacitam os policiais para as situações em que dele se exige discricionariedade. O caráter militar de nosso policiamento preven-

tivo/ostensivo parece contrariar o que se espera das organizações policiais modernas. Mas, em 1988, quando a política brasileira se encontrava em um “momento crítico” (FERNANDES, 2002), a escolha foi pela manutenção do caráter militar e pela consequente preservação do empoderamento do setor.

O policiamento por instituição militar está longe de ser uma particularidade brasileira, bem como os questionamentos referentes à prática. Tanto é assim que a União Europeia inseriu em seu Código Europeu de Ética Policial⁴ a discussão sobre a importância da autoridade civil sobre o policiamento urbano, apesar da existência de corpos policiais militares.

Ao lado da centralização/descentralização e da militarização, destacamos um terceiro aspecto marcante na política de segurança pública brasileira: a bipartição do ciclo da atividade policial. O pluralismo de instituições policiais é a regra nas democracias modernas. Contudo, a forma como cada Estado distribui as missões e responsabilidades entre suas forças policiais não é única. Alguns países dividem suas polícias por jurisdição territorial; outros, por especialidades de objeto. Mas, geralmente, cada uma delas tem responsabilidade de realizar o ciclo policial completo (ROLIM, 2012).

A política de segurança pública no Brasil, historicamente, usa, grosso modo, três variáveis para organizar as competências de suas polícias: 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 era em geral incumbência da militar, enquanto as funções da polícia judiciária ficavam sob responsabilidade das civis. Contudo, da mesma forma como 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).

4 Codice Europeo di Etica per la Polizia. Disponível (online) em: <http://www.fisu.it/risorse/ricerche-e-pubblicazioni/codice-europeo-di-etica-per-la-polizia>

Com o Golpe de 1964, a submissão das forças policiais às Forças Armadas e o profundo processo de militarização trazido por essa mudança, a flexibilidade das incumbências se acentua, resultando na perda de identidade das instituições. Segundo Sulocki, “nesse processo, as polícias 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, cada vez mais, exerciam apenas o policiamento ostensivo.

A Carta de 1988 traz ao texto constitucional a divisão entre a natureza das organizações e a natureza das atividades sob responsabilidade de cada uma, clareando e enrijecendo bastante essa distribuição. Se a expressão “Polícia Militar” está presente nas constituições brasileiras desde 1946, é em 1988 que “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 as forças policial militar e civil, em parte pela falta de definição legal clara de papéis e em parte pelas transformações progressivas vivenciadas no período militar, foram se tensionando. Conflitos em geral e disputas por espaço, 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 na conseqüente ineficiência do sistema. “O resultado disso, segundo os autores, é a baixa qualidade dos serviços prestados, com baixa eficiência e eficácia, apesar dos altos custos despendidos para a manutenção das estruturas existentes” (GONÇALVES, 2009, p. 25).

A manutenção da bipartição do ciclo de polícia foi ponto polêmico intensamente debatido por profissionais e acadêmicos na conjuntura de redemocratização. O modelo vigente não é natural ou autoexplicativo. Ao se elaborar um desenho institucional, no plano ideal de uma sociedade democrática, o fim deveria ser o interesse público – no caso da política de segurança pública, o combate à insegurança com uma política eficiente.

Diante da evolução conflituosa do relacionamento entre as forças policiais, o ciclo completo parece ser uma boa resposta para se superar os obstáculos gerados pelo afastamento e a falta de colaboração entre as duas polícias estaduais e, assim, uma ferramenta para a garantia da eficiência. Nas palavras de Marcos Rolim ao discutir reforma policial, propondo a criação de outras instituições policiais no Brasil:

O fundamental é que todas elas tenham o ciclo completo de policiamento (o que no Brasil só a Polícia Federal possui) e carreiras únicas (uma única porta de entrada em cada polícia) como no resto do mundo. Esta é a base para que possamos ter polícias eficazes e para que as noções de segurança sejam fundadas em evidências científicas e não na cultura institucional do atraso e do preconceito (ROLIM, 2012, p. 7).

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

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 seguir, trataremos de tentar demonstrar como, mesmo se reconhecida a ineficiência de uma política pública, propostas de reforma estarão sempre limitadas pelos constrangimentos formais e informais da dependência de sua trajetória.

O caso de Minas Gerais: a integração como alternativa historicamente possível

A política brasileira de segurança pública até o início dos anos 2000 era fortemente marcada por o que Saporì (2007) chama de “prevalência do gerenciamento de crises” e “ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática” (Idem, p. 107). Dada toda a estrutura institucional já descrita, a 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. (...) [M]uito 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 (Idem, *ibidem*).

Sobre a irracionalidade apontada por Saporì, são caricatos os casos de alteração na legislação provocada por ocasiões de comoção nacional amplamente explorada pela mídia. A política está sujeita a esse tipo de intervenção profunda que, além de não representar solução concreta, por vezes traz 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-ONU, 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 pressão midiática e 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) (Idem, p. 5).

Essa mesma lei ainda foi alterada algumas vezes em circunstâncias semelhantes: passou a incluir o crime de homicídio por conta do assassinato da atriz Daniela Perez e o de tortura por conta do episódio na Favela Naval, em São Paulo (MILANI, 14/02/2007). O agravante dessa suscetibilidade aos clamores sociais e, principalmente, midiáticos é que, como dissemos, é um caso em que há evidências da produção de 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 (Idem, p. 102).

Tudo isso faz parte do contexto político em que se inseriu a segurança pública nas últimas décadas. Com essa retomada, pretendemos evidenciar aspectos constituídos e fortalecidos ao longo da história. Os três pontos destacados aqui – a centralização/descentralização, o caráter militar do policiamento ostensivo e a bipartição do ciclo da atividade policial – são centrais na política pública de segurança no Brasil, muito debatidos especialmente durante a redemocratização. Contudo, não obstante o plano ideal, em que a segurança pública é tratada como um serviço público a ser prestado pelo Estado democrático à sociedade e, como tal, deve estar submetida ao controle dessa sociedade, o arranjo da política de segurança pública

sofre reflexos das decisões tomadas ao longo de sua história. A permanência desses aspectos e 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.

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).

Embora a atribuição da segurança como responsabilidade dos governadores resulte em um quadro relativamente heterogêneo de modelos, os governos no Brasil guardam uma semelhança na forma de gestão.

Uma característica comum marca as políticas federal e estadual de segurança pública na sociedade brasileira nos últimos 20 anos: a prevalência do gerenciamento de crises. A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa a fenômeno da criminalidade (SAPORI, 2007, p. 107).

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, embora ainda de maneira ainda muito limitada, já que também ele 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 174, no Rio de Janeiro, e teve como principal inovação a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (Idem, *ibidem*).

O Plano pode ser visto como um marco, já que era a primeira vez desde 1988 que o governo federal se propunha a coordenar uma política nacional na área 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 (Idem, p. 109).

Os planos nacionais – o de 2001 e sobretudo o que se seguiu, em 2003, chamado de Segurança Pública para o Brasil – vêm oferecer a essa questão algum avanço propositivo de coordenação estratégica da política pública. O governo implanta no setor uma postura que seria francamente disseminada em outras políticas públicas, como 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 (Idem, p. 110).

É importante frisar que grande parte desse caráter progressista não chegou a se consolidar, em mais uma demonstração da dificuldade de construção da mudança. Nas palavras de Santos Filho:

Diante da dificuldade de avançar em suas pretensões, o Segurança para o Brasil prosseguiu apenas nas ações que não envolviam mudanças significativas, incentivando a integração as polícias estaduais através da injeção de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública, mas sem assumir maiores responsabilidades com a modificação das estruturas policiais (SANTOS FILHO, 2009, p. 43).

Paralelamente ao desenvolvimento na esfera nacional, Minas Gerais, em seu contexto particular, caminhou em direção semelhante. Em 1997, quando viu sua Polícia Militar ser berço de uma série de protestos que se espalharam por 13 estados brasileiros, o governo de Minas Gerais percebeu 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, então secretário de Segurança Pública do estado:

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 perseguidos. Nessas diretrizes podemos enxergar as sementes da Política de Integração do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais, bem como a convergência com os princípios do Plano Nacional de Segurança Pública, 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 (Idem, 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, o quão danoso era, para o próprio alcance dos objetivos da política, ter como atores principais duas agências que não se relacionavam bem. É importante notar que o advento da tese de integração policial como proposta de solução ao distanciamento entre organizações que deveriam trabalhar de forma complementar não surge apenas nas polícias mineiras. Embora provavelmente seja a pioneira no país, iniciada em 1996, encontra semelhanças no estado do Pará (SILVA, 2008).

Para o enfrentamento da progressiva alta dos índices de criminalidade, ficava evidente ser indispensável o aprimoramento da gestão da política, especialmente quanto à informação. Contudo, com duas instituições sem canais institucionais de diálogo estabelecidos, responsáveis por momentos distintos do mesmo problema, a almejada otimização do processo parecia impossível. Falava-se, naquele contexto de unificação de ensino, dos sistemas de informação e de correção 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 MG após a greve de 1997. Entre suas diretrizes está a criação do Sistema Único de Segurança Pública (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 política pública, é entendida cada vez mais, por profissionais e acadêmicos, como um problema cuja solução inevitavelmente passa pela superação do abismo cavado ao longo do tempo entre as polícias Militar e Civil. Para Barbosa (2006, p. 839), “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”.

É nesse contexto que o governo de Minas Gerais inaugura, em 2003, 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 política como um todo, de forma coordenada. Foi a solução considerada possível. Segundo Margaret Levi, citada por Pierson,

talvez a melhor metáfora seja uma árvore, em lugar de um caminho. A partir de um mesmo tronco partem diversos ramos e galhos menores. Embora seja possível voltar ou passar de um para outro – essencial se o ramo escolhido morre –, o ramo que se começa a escalar é aquele em que se tende a continuar (LEVI, 1997 *apud* PIERSON, 2000, p. 252, tradução minha).

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; a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, que administrava o sistema penitenciário e o sistema de internação de adolescentes infratores; a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar.



Fonte: Saporí (2007)

A integração proposta reorganiza esses órgãos e suas competências no intuito de superar os gargalos observados na política, tanto em nível estadual quanto, 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.



Fonte: Sapori (2007)

Dessa forma, buscava-se dar a um secretário de estado a coordenação geral da política, possibilitando a otimização tanto do uso dos recursos disponíveis quanto dos 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 e ANDRADE, 2008, p. 433).

Com esse diagnóstico em mãos e com a assessoria de importantes instituições, como a Fundação Dom Cabral (FDC), o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e a Fundação João Pinheiro (FJP), 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 política complementar, a integração do ensino policial e da atividade correcional.

No tocante à gestão da informação, a integração partiu da informatização e da compatibilização de diferentes bancos de dados. Para centralizar os chamados recebidos pelas polícias e pelo Corpo de Bombeiros e coordenar o atendimen-

to, 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 e ANDRADE, 2008, p. 434).

Dessa forma, com o repasse eletrônico de informações para a Polícia Civil, outro sistema, o PCNet, recebe essas informações e dá continuidade ao processo. Criou-se também o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (Cinds), que 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, o PCNet e o Cinds foram considerados os pontos fracos da institucionalização da política de integração (SASD/SEDS, 2009). O PCNet, que abrange informações constantes em inquéritos, é mantido sob acesso exclusivo da Polícia Civil, que tem inclusive respaldo legal para isso. A Polícia Militar, no entanto, defende que tais informações seriam de extrema utilidade para a otimização do policiamento preventivo. Nesse embate, aviva-se toda a histórica relação de disputa por espaço. De forma semelhante, a pesquisa apontou que o Cinds, órgão de grande potencial estratégico, na prática foi apropriado apenas pela Polícia Militar, não podendo se ver em seu uso a integração entre as polícias mineiras.

Aqui, é digna de nota a polêmica da divulgação de dados relativos ao ano de 2011⁶. Nesse ano, a Secretaria quebrou o protocolo de divulgação anual de informações sobre criminalidade, vindo a divulgá-las somente após intensa pressão política e midiática. A descoberta de dados significativos faltantes levantou a suspeita de omissão e maquiagem de dados, o que resultou na queda do secretário⁷. O acontecido apenas reforça a tese de que o Cinds está distante do que planejado, e chama atenção para a suscetibilidade de políticas pouco consolidadas a alterações de gestão.

6 <http://www.hojeemdia.com.br/minas/maquiagem-de-crimes-para-na-assembleia-legislativa-1.403239>

7 <http://www.otempo.com.br/noticias/ultimas/?ldNoticia=198423,OTE&busca=la+fayette%20deixa%20o%20cargoe&pagina=1>

Ainda em relação à informação, é importante citar o papel da Fundação João Pinheiro, que, por meio de contrato anual, foi responsável pela publicação de boletins e anuários de informação criminal desde 2004. Em 2011 o contrato deixou de ser renovado (BATITUCCI, 2007).

Quanto às áreas de atuação, o projeto Áreas Integradas de Segurança Pública tratou de compatibilizar a divisão geográfica do estado, adotada pelas duas polícias, com as responsabilidades sobre cada área. Assim, criaram-se três instâncias de repartição geográfica: as Regiões Integradas de Segurança Pública (Risip), 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 (SAPORI e ANDRADE, 2008).

O terceiro pilar da política, que trata da integração do planejamento operacional, é o projeto Integração da Gestão da Segurança Pública (Igesp), desenvolvido em parceria com o Crisp/UFMG. Partindo da integração das áreas de atuação, o projeto propõe uma metodologia de planejamento que envolve os atores responsáveis por cada área. Os responsáveis por determinada área nas polícias se reúnem em encontros periódicos para apresentar diagnósticos e discutir linhas de ação com outros atores importantes: da Defesa Social, de organizações afins, como o sistema prisional e do sistema socioeducativo, por exemplo, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Executivo Municipal.

A Política de Integração é composta ainda pelos projetos Sistema Integrado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social (Sicods) e Treinamento Policial Integrado (TPI). 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 com, além de representantes das corregedorias envolvidas, representantes do Ministério Público e da Assembleia Legislativa. Com o mesmo objetivo do Cinds, de gerir informação integrada e informatizada, o Sicods está desenvolvendo um sistema que possibilite a organização de informações recebidas e produzidas, a fim de otimizar o processo correccional e, em última instância, a própria política de segurança pública como um todo.

Por fim, o projeto de integração do ensino policial 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 e ANDRADE, 2008, p. 446).

Na prática, a integração do ensino resume-se, até o presente momento, a um curso específico, o Treinamento Policial Integrado (TPI), que consiste de uma capacitação de 40 horas para turmas compostas por policiais militares e civis.

Com isso, o projeto se mostra muito aquém do proposto pelas diretrizes nacionais e pelas linhas de atuação vislumbradas no próprio estado de Minas alguns anos antes. Como dito, as propostas traziam algo mais profundo na área de ensino, chegando a cogitar a unificação das academias de polícia. No entanto, intervenções drásticas esbarram nos obstáculos já citados. A disposição das instituições para o projeto de integração existe, mas tem seus limites. Assim, a formação unificada não é uma possibilidade viável – no máximo, a unificação dos cursos de capacitação de curta duração.

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

Detectada a deficiência, instituiu-se uma comissão integrada para pensar possibilidades de ação. Mas, como na integração dos sistemas de informação, algumas limitações ficaram evidentes. Uma vez diagnosticados os obstáculos institucionais ao enfrentamento da criminalidade, restou aos Executivos – nacional, estadual e, em escala menor (justamente por conta de limitações institucionais), o Executivo municipal – buscar soluções para contornar 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 e as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública consistem no esforço para a superação desses abismos criados pela constitucionalização de um ciclo policial bipartido entre duas instituições estaduais, uma de organização militar e outra civil, 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 um fluxo de informações entre as polícias e a coordenação de atuação para evitar a sobreposição de recursos.

É emblemático que o Brasil tenha convivido por 15 anos com essa ingerência na área de segurança pública para que só então, em alguns estados da federação, se começasse a construir estratégias alternativas para organizar minimamente esse cenário – e mesmo assim, como vimos, com aspectos insatisfatórios. Apesar do 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 desse 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, o que se demonstra um constrangimento formal. Para transformá-la, é necessária a aprovação de 3/5 dos parlamentares das duas casas do Congresso Nacional, em dois turnos em cada uma delas. É um procedimento custoso. Mais ainda por conta da interferência dos constrangimentos informais, como é o caso dos 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* representa-

tivos, como as corporações de delegados, as polícias militares e os magistrados, ente outros, que são capazes de impor resistências a quaisquer propostas de reformas estruturais que afetem seus interesses corporativos (SAPORI, 2007, p. 126).

Sendo assim, os atores que constroem, direta e indiretamente, as políticas públicas, como legisladores, profissionais da área em questão, acadêmicos, sociedade civil organizada e imprensa, vão caminhando juntos, cada um tensionando a disputa para os rumos que entendem como mais interessantes, sempre limitados pelo que já foi construído, pelo que já foi amarrado anteriormente e pela própria história da política em questão. A política brasileira de segurança pública, tentou-se evidenciar aqui, apresenta aspectos ainda distantes de reformas estruturais, apesar das variáveis que não colaboram para o cumprimento da missão da polícia. Isso porque, além de uma reforma estrutural necessitar envolver uma emenda à Constituição, um processo custoso em si, o tema envolve instituições com forte poder de influência, inclusive sobre o próprio processo legislativo.

Considerações finais

A partir da contextualização da política de segurança pública no Brasil ao longo dos anos, chegamos ao arranjo institucional contemporâneo da política nacional e, particularmente, ao do estado de Minas Gerais. Neste artigo, viu-se que, para a segurança pública assim como para a política brasileira como um todo, a reabertura democrática significou o que Fernandes (2002) chama de “momento crítico”, ou seja, um marco histórico que constrangeu as escolhas e decisões políticas a partir dele, influenciando o futuro no sentido da perpetuação de um paradigma.

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 construídas até ali. Entre elas, a bipartição do ciclo policial, 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. Apesar da falência do regime autoritário, os militares saíram da transição como um setor detentor de considerável força política na conjuntura nacional, capaz de negociar e impor exigências ao processo de abertura democrática.

Assim, embora o momento fosse de potencial ideal de mudança, as transformações não se deram sem encontrar entraves que as limitassem e as direcionassem. O produto desse processo é, 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, uma oportunidade de revisão do modelo historicamente construído, terminou por fortalecer e consolidar o arranjo político. Foi exatamente essa 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, quanto nas análises sobre a importância dos planos nacionais de segurança pública, que a conjuntura ao final dos anos 1990 carecia de intervenção imediata. A integração entre as polícias proposta pelos governos federal e estaduais, e especialmente a implementada pelo governo de Minas Gerais, é aqui entendida como uma resposta possível aos problemas oriundos da bipartição do ciclo policial – uma resposta permitida pelos constrangimentos institucionais.

Se a bipartição do ciclo policial entre duas instituições com uma relação historicamente conflituosa gera, em um primeiro momento, a falta de colaboração entre os responsáveis pelas duas etapas do tratamento de um mesmo objeto e, posteriormente, a própria incapacidade da prestação do serviço público, uma hipótese a ser naturalmente cogitada é o ciclo policial completo. Contudo, tanto formalmente (o custo protocolar de se emendar uma Constituição) quanto informalmente (a articulação dos interesses envolvidos), amarras construídas ao longo da trajetória da política em questão, 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).

Deixando de lado uma hipótese mais custosa, a política de integração de Minas Gerais se propõe a construir um complexo arcabouço de políticas capaz de contornar os gargalos criados pelo arranjo vigente. E, como tal, consiste em uma solução gravemente limitada. Na tentativa de superar a fenda entre as duas corporações, muito cara ao sistema de segurança pública e, em última instância, à sociedade, essa política visa à integração dos sistemas de informação, das áreas de atuação, do planejamento estratégico, do ensino policial e da atividade correcional. Porém, mesmo o que foi possível propor não é integralmente implementado a contento. A proposta ainda esbarra nas arestas dos constrangimentos institucionais, conforme ficou evidenciado na incapacidade de consolidação dos projetos de integração dos sistemas de informação e de ensino.

A política de integração visa combater o ônus gerado pela bipartição do ciclo policial, uma das três características da política de segurança destacadas neste trabalho. Em relação à quase exclusividade das responsabilidades sob o poder executivo estadual, pode-se dizer que a política se preocupa em enfrentá-la, de forma bastante tangente, quando convida as prefeituras para participar das discussões de planejamento operacional, nas reuniões do Igesp. Mas a frequência e a relevância das prefeituras nesse processo ainda são muito pouco diante do potencial de descentralização da operacionalização da política. No entanto, há, sim, um questionamento da concentração em nível estadual, verificado na proliferação de guardas municipais e de disputas que as prefeituras sustentam, apesar da Constituição, para poder contribuir de maneira mais efetiva com a promoção da segurança.

A terceira característica apontada, o caráter militar do policiamento ostensivo, não é abordada em momento algum pela política mineira de segurança pública. Mesmo fora de Minas Gerais não se percebem ações práticas de questionamento a esse ponto.

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

Para o institucionalismo histórico, a política de segurança pública hoje é dependente da trajetória que trilhou até aqui, tendo os episódios pelos quais atravessou, como a promulgação da Constituição de 1988, servido para reforçar alguns de seus aspectos de forma não a impedir totalmente as transformações, mas a torná-las mais difíceis. Isso a ponto de um estado construir um complexo sistema de integração de sistema de informação, de planejamento operacional e de ensino policial a fim de superar as dificuldades criadas pela ausência de colaboração, sem contudo discutir seriamente a constituição de instituições de ciclo completo de polícia. Os custos políticos das mudanças são excessivamente elevados, o que resulta em uma tendência inercial de continuidade dos modelos vigentes, a despeito da identificação de ineficiências e de suas causas. Por ser dependente da trajetória, a política de segurança pública tende a seguir a trilha iniciada, tendo suas possibilidades de transformação fortemente limitadas.

É possível que a defesa do ciclo completo, da desmilitarização e da municipalização venha 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. Há em pauta outras variáveis com peso político maior que a busca pela qualidade na prestação de um serviço público.

Referências

- ABRUCIO, Fernando L. (2005), “A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, pp. 41-67.
- _____ [e] FRANZESE, Cibele. (2007), “Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil”. Em: ARAÚJO, Maria F. [e] BEIRA, Lígia (orgs). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, Vol. 1. São Paulo, Edições Fundap, pp. 13-31.
- ADORNO, Sérgio. (1999), “Insegurança versus direitos humanos: Entre a lei e a ordem”. *Tempo Social*, Vol. 11, nº 2, pp. 129-159.
- ARRETCHE, Marta. (2004), “Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia”. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 18, nº 2, pp. 17-26.
- ARTURI, Carlos. (2001), “O debate teórico sobre mudança de regime político: O caso brasileiro”. *Revista de Sociologia e Política*, nº 17, pp. 11-31.
- BARBOSA, Adílson J. (2006), “Segurança pública no Brasil: Temas em debates no congresso nacional e na sociedade”. Em: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra [e] BOTTINI, Pierpaolo Cruz (orgs). *Novas direções na governança da Justiça e da segurança*. Brasília, Ministério da Justiça.
- BATITUCCI, Eduardo. (2007), “As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: O papel das instituições de pesquisa e estatística”. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 21, nº 1, pp. 7-18.
- BEATO FILHO, Cláudio. (1999), “Políticas públicas de segurança e a questão policial”. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 13, nº 4, pp. 13-27.
- BRASIL. (1937), *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível (on-line) em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm

- _____. (1946), Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível (on-line) em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm
- _____. (1949), Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949. Disponível (on-line) em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L785.htm
- _____. (1966), Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro 1966. Disponível (on-line) em: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4&tipo_norma=AIT&data=19661207&link=s
- _____. (1967), Decreto-lei nº 317, de 13 de março de 1967. Disponível (on-line) em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=227133>
- _____. (1988), Constituição da República Federativa do Brasil.
- _____. (1996), Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996. Disponível (on-line) em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9299.htm
- FERNANDES, Antônio. (2002), “Path dependency e os estudos históricos comparados”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 53.
- FERREIRA, Jorge [e] DELGADO, Lucília. (2007), *O tempo da ditadura: Regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- GONÇALVES, Lígia M. (2009), *Política de segurança pública no Brasil na transição democrática: Deslocamentos de um modelo resistente*. Dissertação (mestrado), USP.
- HALL, Peter [e] TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), “As três versões do neoinstitucionalismo”. *Lua Nova*, nº 58.
- IANNI, Octavio. (2004), *Pensamento social no Brasil*. Bauru, Edusc.
- ILANUD-ONU. (2005), *A Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal*. São Paulo, Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud).

- KRUCHIN, Mariana K. (2011), “The Role of Municipalities and the ‘New Paradigm’ in Safety Public Policies in Brazil: An analysis of the Process of Shifts in Public Policies”. *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 1, nº 1.
- LINHARES DE ALBUQUERQUE, Carlos [e] MACHADO, Eduardo Paes. (2001), “O currículo da selva: Ensino, militarismo e ethos guerreiro nas academias brasileiras de Polícia”. *Capítulo Criminológico*, Vol. 29, nº 4, pp. 5-33.
- MACHADO, Moisés. (2006), *Políticas de segurança alimentar – Belo Horizonte e Santos: Uma visão sobre continuidade e mudança*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- MARIANO, Benedito D. (2004), *Por um modelo de polícia no Brasil: A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- MARTINS, Francisco André Silva. (2007), “Discussões em torno do conceito de tradição inventada através de narrativas castrenses”. *Revista Historia y Espacio*, Vol. 28, pp. 169-188.
- MENICUCCI, Telma M. G. (2007) *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: Atores, processos e trajetória*. Rio de Janeiro, Fiocruz.
- MILANI, Aloisio. “Lei de Crimes Hediondos mudou após comoção nacional, mostram estudos”. Agência Brasil, 14/02/2007. Disponível (on-line) em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI1412005-EI306,00.html>
- MUNIZ, Jacqueline. (2001), “A crise de identidade das polícias militares brasileiras: Dilemas e paradoxos da formação educacional”. *Security and Defense Studies*, Vol. 1, pp. 177-198.
- _____ [e] PROENÇA JR., Domicio. (2007), “Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial”. Em: CARUSO, Haydee; MUNIZ, Jacqueline [e] BLANCO, Antônio C. (orgs). *Polícia, Estado e sociedade: Saberes e práticas latino-americanos*, Vol. 1. Rio de Janeiro, Publit, pp. 230-280.

- _____ [e] MUSUMECI, Leonarda. (2000), As instituições de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Em: LESSA, Carlos (org). Reforma do Estado e proteção social: Os setores de saúde e segurança públicas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- OLIVEIRA, Antônio. (2005), “Uma Polícia Militar em uma sociedade democrática”. Cadernos CRH, Vol. 18, nº 44, pp. 281-298.
- PAES, Viviane F. (2006), A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: Análise de uma (re)forma de governo na polícia judiciária. Dissertação (mestrado), UFRJ.
- PIERSON, Paul. (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. The American Political Science Review, Vol. 94, nº 2, pp. 251-267.
- _____ [e] SKOCPOL, Theda. (1999), “Why History Matters”. American Political Science Association-Comparative Politics (APSA-CP) Newsletter, Vol. 10, nº 1, pp. 29-31.
- PINHEIRO, Paulo S. [e] SADER, Emir. (1985), “O controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil”. Temas Imesc: Sociedade, Direito, Saúde, Vol. 2, nº 2, pp. 77-95.
- RICARDO, Carolina de Mattos [e] CARUSO, Haydee G. (2007), “Segurança pública: Um desafio para os municípios brasileiros”. Revista Brasileira de Segurança Pública, Vol. 1, nº 1, pp. 102-119.
- ROLIM, Marcos. (2012), “Laranjas cortadas não param de pé”. Zero Hora, pp. 6-7.
- SALATI, Paula. (2012), “Sociedade carrega até hoje problemas dos anos de chumbo”. Caros Amigos, Ano 16, nº 56, pp. 24-25.
- SANTOS FILHO, Nelson Gomes. (2009), Integração das polícias estaduais no Brasil: Uma análise da política de integração das polícias estaduais brasileiras sob a ótica do institucionalismo sociológico. Tese (doutorado), UFBA.
- SAPORI, Luís Flávio. (2007), Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____ [e] ANDRADE, Scheilla C. (2008), “Integração policial em Minas Gerais: Desafios da governança de política de segurança pública”. Civitas, Vol. 8, nº 3, pp. 428-453.

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

SILVA, Luciano C. (2008), “O sistema de segurança pública no Pará: Uma visão holística”. Polícia Civil do Estado do Pará. Disponível (on-line) em: http://www.policiacivil.pa.gov.br/files/art_visao_holistica.pdf

SILVA, Santos M. (1998), “A reforma do sistema de segurança pública em Minas Gerais”. Debates: Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade, nº 18. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

SOUZA NETO, Cláudio P. (2009), “Parâmetros para a conceitualização constitucionalmente adequada da segurança pública”. Em: OLIVEIRA, Fátima Bayma de; ZOUAIN, Deborah Moraes; RUEDIGER, Marco Aurélio [e] RICCIO, Vicente (orgs). Desafios da gestão pública de segurança. Rio de Janeiro, Editora FGV.

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

ZAVERUCHA, Jorge. (2005), FHC, Forças Armadas e polícia: Entre o autoritarismo e a democracia. Rio de Janeiro, Record.

RESUMEN: A partir de los presupuestos del institucionalismo histórico, **La política de integración de Minas Gerais: La ‘dependencia de trayectoria’ en la consolidación de la política brasileña de seguridad pública** analiza como la política de seguridad se desarrolló en Brasil en el periodo de redemocratización, destacando tres aspectos: el ciclo policial, la guardia ostensiva militar y la distribución de responsabilidades entre los entes federativos. Con eso, se busca evidenciar como la política de integración, directriz de la política de defensa social implementada en Minas Gerais desde 2003, se constituye en acción política que reconoce las incapacidades de la plantilla vigente hasta entonces, así como las limitaciones del propio gobierno de organizar la política pública de seguridad. **Palabras clave:** seguridad pública, dependencia de trayectoria, institucionalismo histórico, integración policial, política pública

NILO VIANNA TEIXEIRA (nvteixeira@gmail.com) é analista da Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (Fatma). Tem especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduação em ciências sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR, São Paulo).