

THIAGO CORRÊA LANZA GUIMARÃES

A AÇÃO DE DISSEMINAÇÃO DE ACESSO NO CONTEXTO DA
POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE
DEFESA SOCIAL

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Escola de Governo “Professor Paulo Neves De Carvalho”
Outubro de 2009

THIAGO CORRÊA LANZA GUIMARÃES

A AÇÃO DE DISSEMINAÇÃO DE ACESSO NO CONTEXTO DA
POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE
DEFESA SOCIAL

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho” - Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Escola de Governo “Professor Paulo Neves De Carvalho”
Outubro de 2009

À minha mãe, Verônica, e à Aline, pelo apoio nesta que foi uma difícil jornada.

AGRADECIMENTOS

Pela ajuda que todos eles forneceram, agradeço:

Ao meu orientador Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, sem o qual este trabalho possivelmente nem teria sido completado;

A Ana Paola, por ter me iniciado no mundo da integração e por ter me ajudado muito com a monografia;

Ao Otávio Lanna, pelas importantes correções e dicas;

Aos meus colegas da Diretoria de Gestão da Informação, Hélio, Carolina, Eduardo, e principalmente ao Otávio Carvalho, por terem tanta boa vontade em me ajudar;

A todos os meus entrevistados, pela boa vontade que tiveram em participar do trabalho;

E principalmente um grande agradecimento a minha mãe, Verônica, que me ajudou exaustivamente com a revisão.

RESUMO

Esta monografia desenvolve um estudo sobre a ação de disseminação de acesso, tendo como perspectiva analítica a literatura existente sobre a política de integração em Minas Gerais e a teoria dos custos de transação, em sua abordagem da teoria dos contratos. A análise pretende diagnosticar os problemas encontrados na gestão da ação de disseminação de acesso aos sistemas de informação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Já há uma significativa bibliografia em relação a política de integração das organizações de defesa social em Minas Gerais, mas em relação aos sistemas de informação de defesa social ainda há poucos estudos acadêmicos. Há um trabalho sobre um dos sistemas de informação, mas além de analisá-los, é necessário estudar como disseminá-los nas unidades operacionais de todo o estado.

A pesquisa se estruturou em oito capítulos. Até o quarto capítulo, se fez uma revisão do sistema de justiça criminal no Brasil, a estrutura da SEDS, aspectos gerais da política de integração em Minas Gerais e as vertentes da integração operacional e da integração das áreas de atuação. O capítulo cinco descreve a estrutura do Sistema Integrado de Defesa Social e os sistemas que são disseminados através da ação de disseminação de acesso aos sistemas de informação.

A metodologia utilizada, e que foi abordada no capítulo 6, foi a revisão da bibliografia existente sobre a integração policial em Minas Gerais, com um foco na vertente da integração dos sistemas de informação. Como ainda não existe uma bibliografia sobre a ação de disseminação aos sistemas de informação, foi necessário também empreender uma série de entrevistas com integrantes das corporações policiais, gestores e ex-gestores da Superintendência de Integração da SEDS. Com este material, foi possível fazer uma análise qualitativa da gestão da ação de disseminação de acesso descrita no capítulo 7.

O presente trabalho demonstrou que a ação de disseminação de acesso aos sistemas de informação traz importantes benefícios para a integração informacional das polícias. No entanto foram diagnosticados sérios problemas no modelo de contratação que é feito para que a ação ocorra. Este diagnóstico feito pode auxiliar no conhecimento da integração das informações policiais e subsidiar futuras tomadas de decisão na gestão da ação.

Palavras chave: 1. Polícia; 2. Segurança Pública; 3. Tecnologia da Informação; 4. Custos de Transação; 5. Sistemas de Informação; 6. Integração Policial.

ABSTRACT

This study develops a research on the action of access dissemination, having as analytical perspective the existing literature about the police integration politic and the transaction cost theory, particularly in regard of the contract theory. This analysis aims to diagnose the problems found in the management of the action of access dissemination to the information systems of the State Secretariat for Social Defense of Minas Gerais (SEDS). There is already a significant bibliography on the integration politics of the social defense organizations in Minas Gerais, but in relation to the social defense information systems. There is a work about one of the information systems, but beyond analyzing the information systems, it is necessary to study how to disseminate it in the operacional units of the state.

The research is structured in eight chapters. Until the fourth chapter, it was done a revision on the criminal justice system in Brazil, the structure of SEDS, general aspects of the integration politic in Minas Gerais, operational integration and areas of performance integration. Chapter five describes the structure of the Integrated System of Social Defense and the systems that are disseminated through the dissemination action of the information systems.

The methodology that was used was the revision of the existing bibliography on police integration in Minas Gerais, with a focus on the integration of information systems. As there is no available bibliography about the dissemination action of the information systems yet, it was necessary to do many interviews with members of the police corporations, managers and ex-managers of the Superintendence of Integration of SEDS. With this material, it was possible to make a qualitative analysis of the management of the dissemination access of the information systems.

This work demonstrated that the disseminatio access of the information systems brings important benefits to the informational integration of the polices. However, serious problems were found in the contractation model that is done for the action. This diagnosis can help in the knowledge of the informational integration of the police and subsidize future decisions in the management of the action.

Keywords: 1. Police; 2. Public Safety; 3. Information Technolgy; 4. Transaction Costs; 5. Information Systems; 6. Police Integration.

LISTA DE SIGLAS

ACISP - Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública
AISP - Área Integrada de Segurança Pública
APF - Auto de Prisão em Flagrante
BPM - Batalhão de Polícia Militar
CAD - Controle de Atendimento e Despacho
CBMMG - Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CF – Constituição Federal
CIA IND - Companhia Independente de Polícia Militar
DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito
DIAO - Diretriz Integrada de Ações e Operações de Defesa Social
DOGESP - Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas
IGESP - Integração da Gestão em Segurança Pública
INFOPEN - Sistema Integrado de Informações Penitenciárias
INFOPRI - Sistema de Informações Prisionais
INFOSEG - Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública
IP - Inquérito por Portaria
ISP - Informações de Segurança Pública
PADI - Processos Administrativos e Disciplinares
PCMG - Polícia Civil de Minas Gerais
PCNet - Sistema de Informatização e Gerenciamento dos Atos de Polícia Judiciária
PM – Polícia Militar
PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais
PPP – Parceria Público Privada
PRODEMGE – Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
REDS - Registro de Eventos de Defesa Social
RENACH – Registro Nacional de Condutores Habilitados
RENAVAM – Registro Nacional de Veículos Automotores
RISP - Região Integrada de Segurança Pública
SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social do Estado de Minas Gerais
SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SIDS - Sistema Integrado de Defesa Social
SIP - Sistema de Informações Policiais
SISD - Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social
SRP – Sistema de Registro de Preços
TI – Tecnologia da Informação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Arranjo institucional da segurança pública em MG – 2002	12
Figura 2: Arranjo institucional da segurança pública em MG – 2003	13
Figura 3: Figura 3: Variação da taxa de crimes violentos contra o patrimônio	14
Figura 4: Figura 4 - Variação da taxa de crimes violentos contra a pessoa	14

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL.....	12
2.1 A Origem da Secretaria de Estado de Defesa Social.....	12
2.2 A Integração das Polícias	15
2.3 A Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social	17
2.4 A Ação de Disseminação de Acesso.....	19
3 SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NO BRASIL	21
3.1 O Fluxo de Trabalho do Sistema de Justiça Criminal.....	24
4 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS.....	29
4.1 A Estrutura da SEDS.....	31
4.2 A Integração Policial: aspectos gerais	33
4.3 Integração das áreas de atuação.....	34
4.4 Integração Operacional das Polícias.....	35
4.5 Diretriz Integrada de Ações Operacionais (DIAO)	36
5 INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO EM MINAS GERAIS..	38
5.1 Fundamentação Jurídica do Sistema Integrado de Defesa Social	38
5.2 Registro de Eventos de Defesa Social	40
5.3 Controle de Atendimento e Despacho	43
5.4 PCNet.....	43
5.5 Armazém de Informações	44
5.6 ISP.....	44
6 METODOLOGIA.....	45
7 ANÁLISE DA AÇÃO DE DISSEMINAÇÃO DE ACESSO.....	48
7.1 Os Benefícios Proporcionados pela Ação de Disseminação de Acesso	48
7.2 Um Modelo Ideal da Ação de Disseminação de Acesso	51
7.3 Uma Comparação do Modelo Ideal com a Realidade.....	52
7.3.1 Dificuldades na Ação de Disseminação de Acesso Devido ao Contexto Institucional Mineiro	52
7.3.2 Dificuldades Estruturais na Ação de Disseminação de Acesso	55
8 CONCLUSÃO.....	58
9 APÊNDICE	60
APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas para o Grupo de Polícias	60
APÊNDICE B – Roteiro das Entrevistas para o Grupo de Gestores.....	61
10 BIBLIOGRAFIA	62

1 INTRODUÇÃO

Integrar as polícias é necessário e recomendável. Este já é um consenso no cenário das organizações de Defesa Social em Minas Gerais. A literatura acadêmica na área de Segurança Pública é enfática ao apontar os problemas de, no Brasil, não termos um ciclo completo das polícias. As condições reais do contexto institucional brasileiro também demonstram que uma unificação das Polícias Militar e Civil enfrentaria barreiras muito difíceis de se contornar. Logo, não é difícil demonstrar que a integração das polícias é uma política que incrementa a eficiência do sistema de justiça criminal. O argumento pode ser expandido no sentido de que esta integração não englobe só a Polícia Militar e a Polícia Civil, mas também o Corpo de Bombeiros Militar e o Ministério Público.

Os estudos sobre a integração policial em Minas Gerais têm avançado no sentido de, cada vez mais, se compreender as especificidades dessa política, de tal forma que se tenha um conhecimento adequado sobre o que está sendo feito assim como apontar o que pode ser feito para que essa política avance em termos de eficiência e eficácia. Desde uma justificação teórica e uma proposta de agenda para a integração policial, como fez Barreto Júnior (2001), passando por um diagnóstico da situação da integração no estado (Andrade, 2006; Andrade e Saporì, 2007; Saporì, 2007), até um nível mais específico, como no diagnóstico do sistema Registro de Eventos de Defesa Social (Mendes, 2007) e da integração operacional (Dalla, 2006), a integração policial vem sendo progressivamente estudada, de níveis mais gerais até níveis mais específicos.

O presente estudo objetiva avançar mais no conhecimento da integração policial, mas a um nível mais específico, dentro da vertente da integração das informações.

Um dos sistemas de informação da Secretaria de Estado de Defesa Social, o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), já foi estudado anteriormente, como já foi dito. O conhecimento sobre este sistema é de suma importância, mas é necessário avançar mais. É necessário pensar em como disseminar este sistema, além dos outros, para todo o estado de Minas Gerais.

A ação de disseminação de acesso, como o nome sugere, tem o objetivo de assegurar uma infra-estrutura adequada para possibilitar a implantação dos sistemas de informação de Defesa Social nas Unidades Operacionais da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros de Minas Gerais. Trata-se, em outras palavras, de criar as

condições para que estes sistemas de informação sejam implantados em todo o território de Minas Gerais.

A ação de disseminação de acesso, gerenciada pelo Escritório de Projetos, vinculado à Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, tem uma importância primordial na integração dos sistemas de informação do sistema de defesa social do estado. Esta importância é até um tanto quanto óbvia: não adianta construir sistemas de informação, sistemas estes que otimizam o trabalho policial e o compartilhamento de informações entre as instituições, se esses sistemas de informação não são disseminados por todas as delegacias e unidades da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, tanto na capital quanto no interior. O fenômeno da criminalidade está presente em todo o lugar, então é necessário que os referidos sistemas estejam disseminados pelo número máximo possível de unidades policiais e localidades mineiras.

Baseando-se numa pesquisa preliminar, verificou-se que a gestão da ação de disseminação de acesso encontra gargalos consideráveis para que esta tenha uma eficiência ótima. A hipótese subjacente a este trabalho é que estes problemas impactam de forma muito considerável nos resultados que a referida ação pode alcançar. O objetivo geral da pesquisa, portanto, é descobrir e analisar os problemas encontrados na gestão da ação de disseminação de acesso. Além disso, objetiva-se também analisar de que forma eles impactam no resultado da política de integração dos sistemas de informação de Minas Gerais.

Esta monografia está dividida em seis capítulos, além desta introdução e da conclusão.

No segundo capítulo, é feita uma retrospectiva da criação da Secretaria de Estado de Defesa Social, se explica a definição e a importância da integração policial, de uma maneira geral, e é apresentado um conceito preliminar da ação de disseminação de acesso a sistemas de informação, que é retomado com mais detalhes no capítulo 7. No terceiro capítulo, é feita uma análise do pano de fundo geral da ação de disseminação de acesso, que é o sistema de justiça criminal brasileiro. Conceituam-se as instituições que compõe tal sistema e o fluxo de trabalho deste é descrito e analisado. A seguir, se analisam os problemas inerentes ao sistema de justiça criminal. Se verá que estes problemas estão na base da necessidade de integração policial. No quarto capítulo, é feita uma descrição da integração policial, nas vertentes da integração operacional e da integração das áreas de atuação. No quinto capítulo, é feita uma análise da integração

dos sistemas de informação das organizações de defesa social de Minas Gerais. São descritos, também, cada um dos sistemas de informação importantes para a ação de disseminação de acesso. No sexto capítulo, é apresentada a metodologia utilizada no presente trabalho. No sétimo capítulo, é feita uma análise da disseminação de acesso. As conclusões são apresentadas no oitavo capítulo.

O estado de Minas Gerais é o estado com o maior número de municípios, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. No entanto, isso não pode ser um empecilho para que todas as unidades policiais do estado tenham acesso aos sistemas de informação de defesa social. E para que esta cobertura possa acontecer a médio prazo, é necessária uma gestão eficiente da referida ação. Um conhecimento maior sobre o que já foi feito pode balizar futuras decisões. Além disso, a enorme quantidade de recursos empenhadas nesta ação cria a necessidade de entendê-la adequadamente, de modo que esse conhecimento possa, talvez, ser aplicada na gestão desta.

2 A SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL

Neste capítulo, será feita a revisão bibliográfica de assuntos relacionados ao tema deste trabalho, a saber, a Ação de Disseminação de Acesso no contexto da política de integração das polícias de Minas Gerais. Começar-se-á pela origem da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS), passando pelo tema da integração, logo após uma visão sobre a Superintendência de Integração da SEDS, e finalmente o capítulo será concluído com a revisão sobre a Ação de Disseminação de Acesso.

2.1 A Origem da Secretaria de Estado de Defesa Social

A Secretaria de Estado de Defesa Social foi criada em 2003, e sua estrutura instituída pela Lei Delegada nº56, de 29 de janeiro do referido ano. Ela substituiu a Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos e a Secretaria de Segurança Pública, com um novo arranjo institucional, como se vê pelas figuras seguintes:

Arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais – 2002

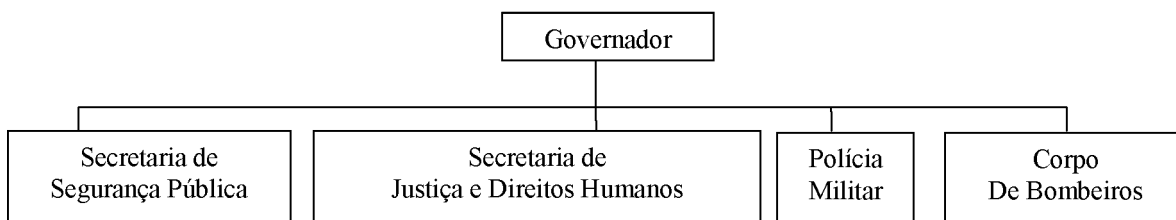


Figura 1: Arranjo institucional da segurança pública em MG – 2002

Fonte: SAPORI, 2007: 138

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

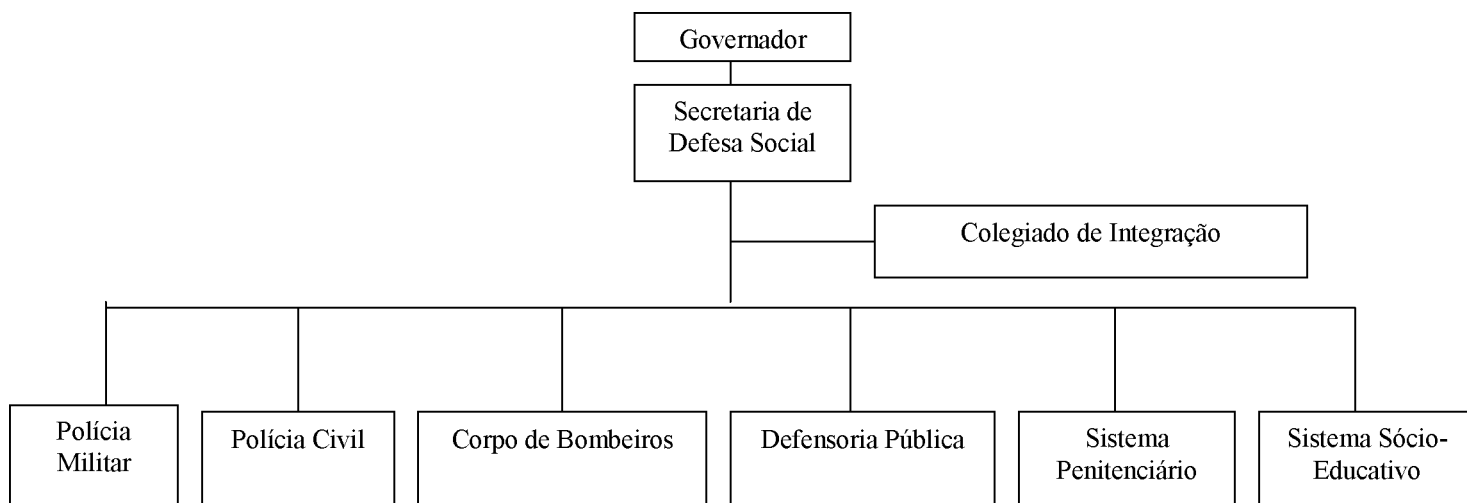


Figura 2: Arranjo institucional da segurança pública em MG – 2003. Fonte: SAPORI, 2007: 139

De acordo com Andrade (2006), a Secretaria de Estado de Defesa Social tem sob sua responsabilidade a coordenação operacional das atividades das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Defensoria Pública e da Subsecretaria de Administração Penitenciária.

É uma estrutura singular, se compararmos com outros estados brasileiros, pois a subordinação das polícias militar e civil ao secretário é apenas operacional, e de acordo com SAPORI (2007:138) “isso significa que as decisões atinentes a promoções, nomeações de comandos, elaboração de orçamentos, execução financeira, atividades correcionais, entre outras, permanecem fora da alçada do secretário estadual”.

Houve a criação de um órgão de colegiado novo, o Colegiado de Integração, cuja atribuição principal é “estabelecer as diretrizes e prioridades da política estadual de segurança, bem como zelar pela integração efetiva das diversas organizações que compõem o sistema de defesa social.” (SAPORI, 2007: 139)

Durante a década de 1990 houve um nítido crescimento das taxas de criminalidade violenta no Estado. De acordo com Sapori (2007) houve um crescimento em torno de 400% nas taxas de criminalidade violenta nos últimos 20 anos.

Os gráficos seguintes apresentam, por meso-regiões, a evolução da criminalidade violenta de 1995 a 2003:

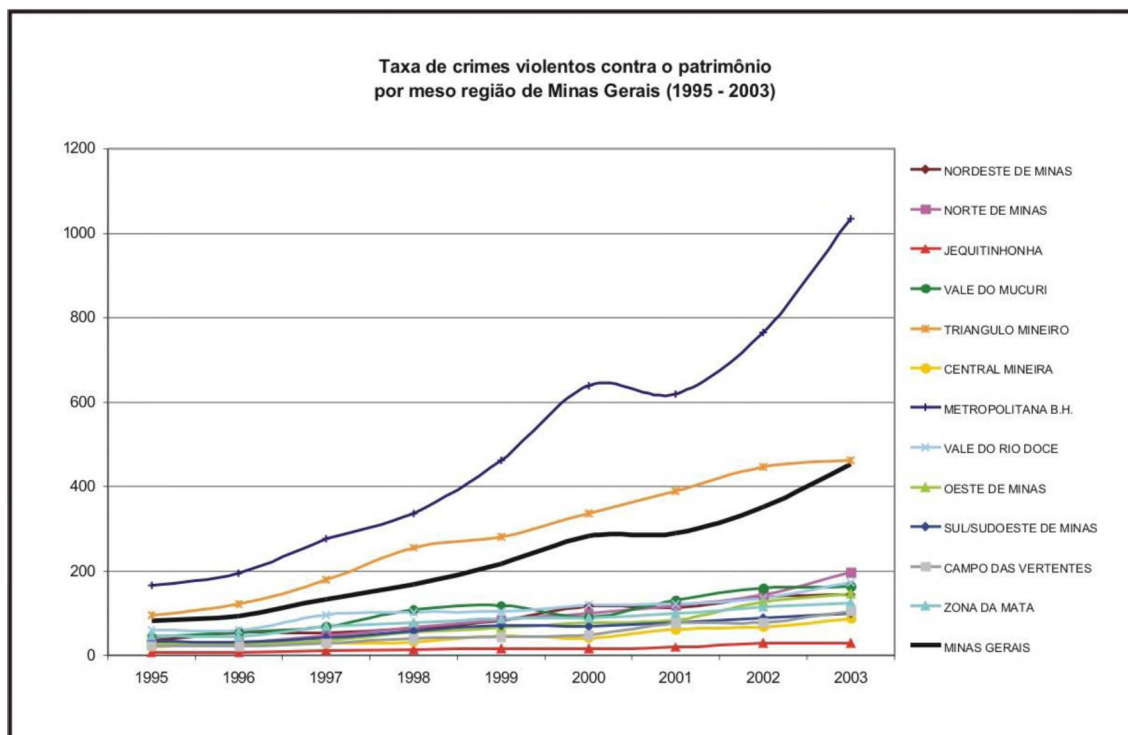


Figura 3: Variação da taxa de crimes violentos contra o patrimônio. Fonte: DINIZ e BATELLA, 2006

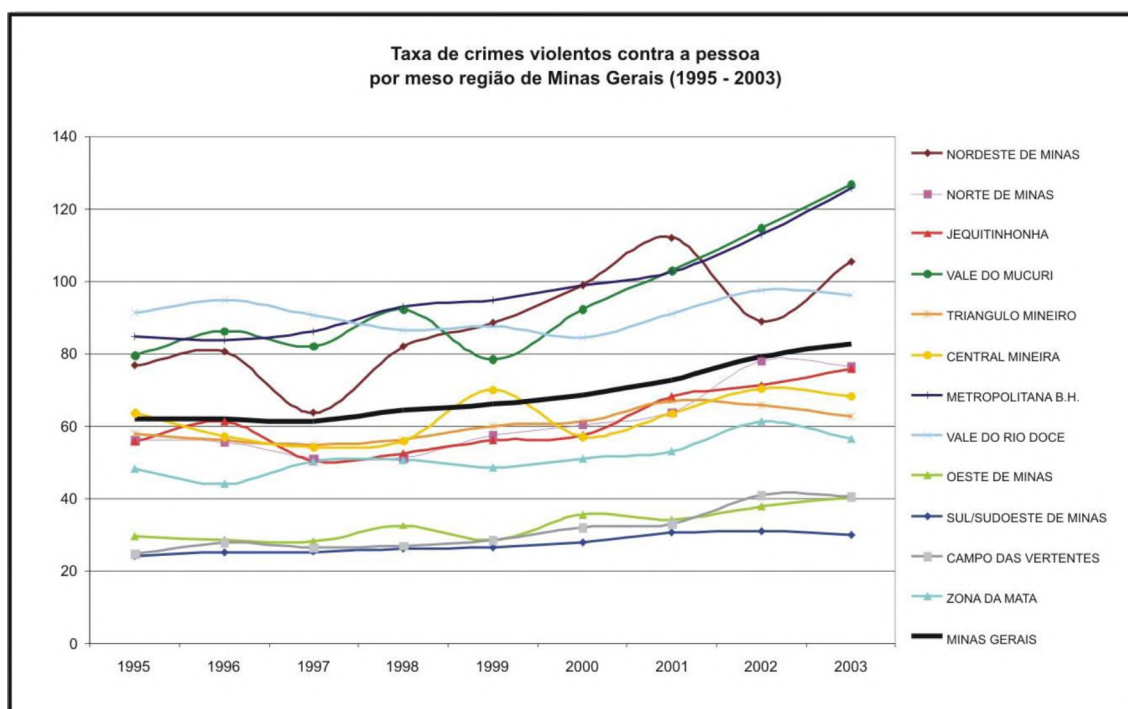


Figura 4 - Variação da taxa de crimes violentos contra a pessoa. Fonte: DINIZ e BATELLA, 2006

Como se vê, houve um aumento da criminalidade muito grande, na taxa de crimes violentos contra o patrimônio em todas as regiões, e na taxa de crimes violentos contra a pessoa na maioria das regiões.

A tese principal do livro “Segurança Pública do Brasil: Desafios e

Perspectivas” é que a gestão da segurança pública pode impactar nas taxas de criminalidade. Logo, se a Polícia Civil e a Polícia Militar trabalharem de uma maneira integrada, poderá haver uma queda nestas taxas. A seguir discute-se a integração das polícias.

2.2 A Integração das Polícias

São três os meios de se obter a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas para a constituição de um problema ou para proposta de alternativas:

- a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema;
- b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e
- c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres.

De acordo com NOCE (2009:62), se argumenta que esses três tipos de eventos aconteceram nas políticas de segurança pública do estado, como “brigas entre policiais civis e militares, perda de informações em inquéritos, retrabalho, etc.”

Além disso, estudos da Fundação João Pinheiro (2000) mostravam que grande parte dos problemas de segurança pública no Estado ocorriam devido à falta de integração e cooperação entre as polícias.

De acordo com ANDRADE (2006:93) “a integração das organizações policiais em Minas Gerais tem como principais estratégias a integração de informações, das áreas geográficas de atuação e do planejamento operacional das polícias”. O presente trabalho se ocupará, prioritariamente, pela vertente da integração de informações.

De acordo com Noce (2009), a idéia da integração surgiu e foi implementada graças às janelas de oportunidade e aos empreendedores de políticas públicas que as aproveitaram. Em 2003, ano em que coincidentemente a SEDS foi instituída, os indicadores de criminalidade violenta se encontravam em seu pico. Estava na memória ainda também a greve dos policiais em 1997 e o caso do ônibus 174 em 2000, fatos que em seu conjunto apontavam para a necessidade de se fazer algo em relação às políticas de segurança pública no Estado. Além disso este cenário era

marcado pelas eleições de Aécio Neves, cujo coordenador de campanha havia sido Secretário Executivo do Ministério da Justiça. Para completar, podemos citar a Polícia Militar como empreendedora no caso em tela, visto que a partir da experiência do programa “Polícia por Resultados” viu que a integração era condição essencial para o combate à criminalidade. Todos estes fatores explicam que havia uma janela de oportunidade para que a política de integração fosse posta em prática e que os empreendedores de políticas públicas, na figura de Aécio Neves e da Polícia Militar, souberam aproveitar a janela com ações competentes.

Noce (2009) explica o impacto da integração no contexto de seu impacto no fenômeno criminoso. De acordo com o autor, o trabalho mais eficiente da Polícia Militar permite que a Polícia Civil se concentre na investigação dos crimes já ocorridos. Reciprocamente, a atuação da Polícia Civil também interfere no trabalho da Polícia Militar. Se a Polícia Civil não executa seu trabalho tempestivamente, isso acaba afetando no trabalho da Polícia Militar, por exemplo: se determinado criminoso já julgado e sentenciado não é preso, isso prejudica o trabalho ostensivo, uma vez que ele pode continuar praticando crimes. A lógica da integração é justamente esta: o trabalho das duas polícias depende da cooperação de ambas.

Noce (2009) também se refere, em seu trabalho, aos pontos críticos da integração do sistema de defesa social do Estado. O principal se refere a integração das pessoas, indo além da integração de processos, documentos, sistemas, diretivas e ações. Pesam nesse ponto a ausência de canais de comunicação, mecanismos de interação social entre policiais civis e militares e rotinas de trabalho. Além disso, o autor argumenta que deveriam ser unificadas as academias ou cursos de formação inicial dispensados aos policiais civis ou militares que ingressam na carreira. Esta medida se justificaria pois são nesses cursos de formação iniciais que se formam as identidades dos policiais, e se tais cursos fossem conjuntos, isso permitiria a formação de uma identidade conjunta e integrada entre Policiais Civis e Militares. No entanto, deve-se ressaltar que essa não é uma medida de fácil implantação, haja vista a resistência das duas polícias a medidas dessa natureza.

Passar-se-á agora à visão da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social (SISD), órgão responsável pela operacionalização da integração das polícias.

2.3 A Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social

A Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social é a estrutura responsável pela coordenação do eixo estratégico da Polícia Estadual de Segurança Pública voltado para a integração das organizações policiais, superintendência parte integrante da SEDS. De acordo com o Decreto Estadual. nº. 43.295, de 29 de abril de 2003, cabe a essa Superintendência coordenar, supervisionar e avaliar as atividades relativas à integração entre os órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social nas seguintes áreas: ensino, pesquisas científicas, formação profissional, prevenção de desvios de conduta, sistemas de informação de defesa social e planejamento estratégico e operacional. Embora a maior parte dessas atividades diga respeito ao Sistema de Defesa Social como um todo, as ações da Superintendência se concentram, na prática, na integração das organizações policiais estaduais.

As áreas de integração coordenadas pela SISD, como já foi dito anteriormente, são: integração das informações, integração das áreas geográficas de atuação e do planejamento operacional. Vejamos agora como se dá a integração das informações, foco do presente trabalho.

A integração das informações das polícias se estrutura a partir do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS). Este sistema foi o projeto governamental que deu início à implantação da integração em Minas Gerais. Basicamente, o SIDS:

“preconiza a integração dos sistemas de informação existentes nas polícias e nas demais organizações do sistema de justiça criminal (especialmente do Poder Judiciário e do Sistema Prisional), assim como a modernização tecnológica da gestão da informação no âmbito das organizações policiais.” (ANDRADE, 2006: 92).

Seu objetivo é criar um único sistema de informações, de forma que se teria, idealmente, um serviço de compartilhamento e junção de dados produzidos pelas Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros, Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Penitenciário. Enfim, este sistema foi planejado para ser modular, integrado, permitindo a gestão das informações de defesa social relacionadas às ocorrências policiais e de bombeiros, à investigação policial, ao processo judicial e à execução penal, respeitadas as atribuições legais dos órgãos que o compõem.

O sistema mais relevante do SIDS, dados os objetivos e as limitações do presente trabalho, é o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS).

O REDS é um boletim informatizado de ocorrências policiais e de bombeiro padronizado e único para as instituições. Através dele, pode ser evitado o duplo registro de ocorrências pelas instituições e garante-se a continuidade do processamento de uma ocorrência entre as Polícias Militar e Civil. De acordo com ANDRADE (2006:96),

“Uma ocorrência registrada pela Polícia Militar seria obrigatoriamente repassada para a Polícia Civil via *web*, que a consulta e procede ou não ao aceite da ocorrência, dando, ainda, os encaminhamentos que sua função constitucional determina (abertura de inquéritos, tomadas de providências, diligências policiais etc)”.

Isso possibilitaria tanto uma maior equivalência entre os registros de ocorrência das polícias como a padronização da estatística criminal baseada em ocorrências policiais.

Mas esses não são os únicos méritos do REDS. De acordo com MENDES (2007:168),

“o REDS deixa de ser apenas uma ferramenta que auxilia e organiza o registro de eventos de defesa social, para se constituir em um instrumento de controle social que promove a transparência as ações e dos serviços desenvolvidos pelas polícias estaduais, sob a perspectiva da tecnologia da informação e do governo eletrônico (*e – government*), apontados como elementos propulsores da democracia participativa, de democratização das Instituições Políticas, dos Governos, dos Estados e da Sociedade Civil, à medida que facilita a disseminação e o acesso às informações, que até pouco tempo eram praticamente impossíveis por parte de organizações sociais, meios de comunicação, pesquisadores e principalmente pelos indivíduos.”

Tudo isso mostra que o REDS não é apenas uma ferramenta impulsionadora da integração, mas também que ele é um instrumento de gestão e uma forma de *accountability* das polícias.

O REDS tem enfrentado algumas resistências em sua implantação, e MENDES (2007:88) considera que os principais são:

“a cultura de posse e de propriedade das informações reinantes nos órgãos públicos e as disputas entre os órgãos [Polícia Militar e Polícia Civil] no tocante à gestão dos bancos de dados integrados. Além disso, o sistema é alvo de algumas críticas por seus usuários, tais como insuficiência de equipamentos, baixa velocidade das linhas de comunicação de dados, falta de suporte e treinamento.”

No entanto, deve-se ressaltar que a pesquisa feita por Mendes (2007) com os usuários do REDS mostrou que a grande maioria deles aprova o sistema e reconhece a sua

importância na informatização dos boletins de ocorrência e como instrumento de gestão das polícias.

Passar-se-á agora à Ação de Disseminação de Acesso.

2.4 A Ação de Disseminação de Acesso

O objetivo da Ação de Disseminação de Acesso a sistemas de informação tem como objetivo:

“prover os recursos necessários para a ampliação e modernização da infraestrutura tecnológica da PMMG [Polícia Militar de Minas Gerais], PCMG [Polícia Civil de Minas Gerais] e CBMMG [Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais] para implantação dos módulos do SIDS nas Unidades Operacionais, em especial o REDS, CAD [Controle de Atendimento e Despacho], ISP [Informações de Segurança Pública], Armazém de Informações, DIAO [Diretriz Integrada de Ações e Operações de Defesa Social] e o PCNet [Sistema de Informatização e Gerenciamento dos Atos de Polícia Judiciária]. Por meio dos recursos desta ação, os órgãos do Sistema de Defesa Social realizam capacitações, adquirem equipamentos e fazem investimentos para estruturação de rede local de computadores para acesso à internet.” (SEDS, 2009:1)

A importância desta ação é primordial, uma vez que a estatística da criminalidade de sinistros e o planejamento operacional das ações policiais e de bombeiros dependem fundamentalmente da formação de um banco de dados único do SIDS.

O plano da ação prevê as seguintes atividades:

- a) instalação ou ampliação de linhas de comunicação de dados;
- b) aquisição e distribuição de equipamentos: mobiliário, computadores, impressoras, roteadores e switches, dentre outros;
- c) projeto e instalação de cabeamento estruturado e de instalações elétricas/ aterramento;
- d) inclusão digital e treinamento;
- e) compatibilização das áreas de atuação (Região Integrada de Segurança Pública (RISP), Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISP) e Área Integrada de Segurança Pública (AISP));
- f) manutenção de estrutura de apoio e suporte aos usuários (Help-Desk do SIDS, Tecnologia da Informação (TI) dos órgãos, etc.);

g) disponibilidade da aplicação e ampliação da capacidade de processamento da estrutura de servidores do SIDS.

Como não é possível fazer uma expansão imediata dos sistemas para todo o estado de Minas Gerais, são observados alguns critérios que definem em que regiões os sistemas serão implantados primeiro. Tais critérios, de acordo com o Relatório da Ação de Disseminação de Acesso de 14/05/2009 são:

- a) estrutura física e tecnológica compatível ou de fácil adequação;
- b) viabilidade do treinamento em tempo hábil;
- c) intervalo de 15 dias entre as datas de implantação para viabilizar atendimento de suporte e HelpDesk.

A Ação não é desprovida de riscos; eles são elencados a seguir.

a) Alto custo da linha de dados: A implementação dos sistemas exige a contratação de linhas de dados, cujos preços são absurdos. A PRODEMGE cobra caro pelo provimento de internet e gerência de rede. Objetivava-se solucionar este problema com a implantação da Rede de Governo (projeto da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) de rede que cobriria escolas, hospitais, unidades policiais e de bombeiros em vários municípios), mas a licitação para este projeto encontra-se impugnada;

- b) descumprimento de prazos pelas operadoras;
- c) cortes no orçamento;
- d) necessidade de estruturação das TI's das instituições.

As áreas de TI dos órgãos do sistema de defesa social não dispõem de estrutura e capacidade para atender de forma satisfatória e oportuna as demandas do SIDS no tocante a instalação de infraestrutura e suporte às Unidades Operacionais, o que está comprometendo o cumprimento das metas assumidas.

A ação de disseminação de acesso aos sistemas de informações será analisada de maneira crítica posteriormente, no capítulo 7. Antes de fazer esta análise, porém, faz-se necessário, para que o pano de fundo da ação seja compreendido, analisar o sistema de justiça criminal brasileiro, as políticas de segurança pública em Minas Gerais e a Integração dos Sistemas de Informação em Minas Gerais.

3 SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NO BRASIL

De acordo com Ferreira e Fontoura (2008), o sistema de justiça criminal abrange órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário em todos os níveis da federação. O destaque do presente trabalho será dado à esfera estadual. Há três frentes de atuação do sistema: segurança pública, justiça criminal e execução penal. Como o presente trabalho centra-se na disseminação de acesso de sistemas das polícias para o interior, o foco será na frente de atuação da segurança pública.

Cabe, de acordo com BATITUCCI (2008:1), ao sistema de justiça criminal:

“oferecer à população, através de políticas públicas e serviços, a segurança pública, o provimento de Justiça e a Judicialização das demandas individuais e sociais e o processamento, custódia, tratamento e ressocialização de criminosos ou delinquentes, representando, portanto, atividade fundamental e, em certo sentido, definidora do próprio Estado.”

Deve-se observar que, embora se esteja dividindo o sistema em três frentes, tais linhas de atuação se relacionam estreitamente, sendo que a eficiência no trabalho de cada uma delas depende de cada uma das outras.

A Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil:1988) define a segurança pública como dever do Estado e responsabilidade de todos. A Carta Magna ainda define que os órgãos responsáveis pela manutenção da segurança pública são: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal (que não foi regulamentada até hoje); Polícias Civis; Polícias Militares; Corpos de Bombeiros Militares.

De acordo com Ferreira e Fontoura (2008), a segurança pública é assunto da área de competência do Ministério da Justiça, no qual se encontram vinculados os seguintes órgãos: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

As atribuições da SENASP são: promover a integração dos órgãos de segurança pública; planejar, acompanhar e avaliar as ações do governo federal na área; estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública; estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos integrados de segurança; e implementar e manter o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG). O INFOSEG é uma rede nacional que integra informações dos órgãos de segurança pública, justiça e fiscalização, como polícias,

tribunais de Justiça e Receita Federal, que se refere a pessoas com inquéritos, processos, mandados de prisão, além de dados de veículos e armas. O acesso da rede pode ser feito pelos agentes públicos autorizados, por meio de computadores, rádios e celulares, assim como de viaturas.

A Polícia Federal tem como atribuições: apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens e serviços de interesse da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas; apurar outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exijam repressão uniforme; 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; exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; além de exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária da União.

Antes de começar a exposição sobre as atribuições dos órgãos estaduais de segurança pública, deve-se apontar para uma peculiaridade do sistema de segurança pública brasileiro. Na nossa sociedade, as atividades de policiamento ostensivo e de policiamento investigativo estão divididas entre duas organizações, quais sejam, a Polícia Militar e a Polícia Civil. De acordo com Saporì (2007) tal divisão organizacional do trabalho policial é singular entre os países ocidentais, e foi institucionalizada no final da década de 1960, durante a ditadura militar.

Na mesma direção, observa ANDRADE (2006:13) que

“cabe salientar que na maior parte das democracias modernas o órgão responsável por todo o ciclo policial é único, muito embora possam existir dezenas de organizações na mesma sociedade, que se distinguem por critérios territoriais, pelos tipos de crimes em que atuam etc.”

A Polícia Militar é responsável pela polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Atua uniformizada, e sendo que seus agentes são identificados pela farda, pelo equipamento e pela viatura, é responsável pelo policiamento nas ruas, agindo em situações de conflito e de assistência emergencial. De acordo com a Constituição Estadual de 1989 (Minas Gerais:1989), a Polícia Militar é uma força pública estadual, de caráter permanente, organizada com base na hierarquia e disciplina militares e comandada, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo-lhe a função de polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais, bem como as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública.

De acordo com ANDRADE (2006:52),

“pode-se dizer, portanto, que a PMMG tem logrado esforços no sentido de incrementar sua capacidade operacional e sua legitimidade perante a população, principalmente a partir da década de 90. A organização que até o início da década de 80 tinha desempenhado papel destacado no regime militar, alcança em fins da década de 90 grande legitimidade perante a sociedade mineira. É certamente uma das organizações públicas do estado que mais usufrui de aprovação e respeito por parte da população. O mesmo grau de legitimidade ela desfruta perante entidades diversas de defesa dos direitos humanos.”

A Polícia Civil, por sua vez, é um órgão superior do Poder Executivo Estadual, que tem como objetivo a proteção da vida e dos bens públicos e privados, a preservação da ordem pública e a defesa das instituições. Esta é acionada através de uma prisão em flagrante, pelo boletim de ocorrência da Polícia Militar, pelo boletim próprio da Polícia Civil, por requisição do Poder Judiciário, por requisição do Ministério Público, pelo disque denúncia e por investigação própria.

A instituição é dirigida por delegados de polícia de carreira que devem exercer, ressalvada a competência da Polícia Federal, a apuração das infrações penais, investigando os crimes para identificar as bases legais para acusação de um suspeito (excetuando-se militares, que são julgados em jurisdição própria), além de funções de polícia judiciária, em que auxilia o Ministério Público na construção da culpa legal. Quando acionada através de uma ocorrência de qualquer uma das Polícias, a Polícia Civil deve verificar se a ocorrência tem fundamento e, em caso positivo, buscar indícios e evidências da autoria e da materialidade do crime.

Além das atribuições constitucionais, as atividades pertinentes abaixo lhe são privativas, de acordo com a Constituição Estadual de 1989 (Minas Gerais: 1989): a polícia técnico-científica; o processamento e o arquivo de identificação civil e criminal; o registro e o licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor.

Por último, mas não menos importante, tem-se a presença do Ministério Público Estadual. Tal instituição executa um trabalho que é complementar ao trabalho iniciado pela Polícia Civil, sendo que esta remete o inquérito policial ao Ministério Público, o qual analisa as informações coletadas pelos policiais e decidem se há ou não elementos suficientes da suposta autoria e materialidade do crime. Se tais elementos forem suficientes, o suposto autor do crime passa de indiciado a réu. A função do Ministério Público, e mais do que isso, seu dever, é promover em juízo a apuração dos delitos e a responsabilização dos seus autores. Deve-se observar, porém, que o

Ministério Público é dotado de liberdade de convicção, e por isso, quando o réu lhe parecer inocente, pode e deve recorrer a seu favor e impetrar *habeas corpus* em seu benefício.

3.1 O Fluxo de Trabalho do Sistema de Justiça Criminal

Tendo sido vista a estrutura de cada um dos componentes do sistema de justiça criminal, faz-se necessário descrever o fluxo de trabalho desde a ocorrência do fato policial até o julgamento.

O fluxo tem início quando um suposto fato criminoso é registrado pela Polícia Militar. Esta deve comunicar o registro do suposto crime à Polícia Civil, a qual cabe verificar se a queixa tem fundamento e, nesse caso, buscar indícios e evidências da autoria e da materialidade do crime. Essas informações se concretizam num documento que é o inquérito policial. A seguir, este trabalho é remetido ao Ministério Público, que deve analisar as informações coletadas pelos policiais civis e decidir se há ou não elementos suficientes da suposta autoria e materialidade do crime. Se tais elementos forem suficientes, os promotores formalizam a denúncia do suposto autor, que deixa de ser identificado como indiciado e passa a ser réu.

Após o acatamento da denúncia pelo juiz, inicia-se uma fase do fluxo processual na qual a participação do Judiciário é mais marcante, a chamada instrução criminal.

A efetivação da justiça criminal no Brasil tem procedimentos distintos dependendo do tipo de crime. São três os procedimentos, chamados ritos processuais: rito ordinário, rito dos homicídios dolosos e o rito que ocorre nos juizados especiais criminais. Cada um dos ritos será descrito resumidamente a seguir, baseado em Saporiti (2006).

O rito ordinário é aplicado no caso da maioria dos crimes, referindo-se à maior parte das infrações penais previstas no código penal, excetuando-se homicídios dolosos e as infrações de menor potencial ofensivo. Num primeiro momento há o interrogatório do denunciado pelo juiz. Logo após a defesa se manifesta formalmente através da defesa prévia. Seguem-se audiências de inquirição de testemunhas de defesa e de acusação. Pode haver, opcionalmente, prazos processuais para o requerimento de diligências adicionais para o caso. Finalmente, promotores e defensores manifestam-se formalmente mais uma vez com as alegações finais, e é a partir delas que cabe ao juiz

promulgar a sentença.

Se o caso for de homicídio doloso, o rito prevê a participação do júri. Neste caso, a realização do julgamento se faz oralmente mediante a manifestação das partes numa audiência específica.

Por último, há um fluxo processual distinto caso a infração for de menor potencial ofensivo, como lesões corporais leves, ameaças, etc. Sendo tal fluxo previsto para os juizados especiais criminais, o rito é sumariíssimo, caracterizado pela oralidade, informalidade e conciliação das partes. O inquérito policial não existe, sendo o caso resolvido em audiências em que a defesa e a acusação manifestam-se oralmente, e o juiz define sua sentença rapidamente.

São diretrizes relativas à pena previstas pela Constituição para o transgressor de leis: a pena é individual e pode ser de privação ou restrição de liberdade, de perda de bens, de multa, de prestação social alternativa ou de suspensão ou interdição de direitos, entre outras. A Carta Magna veta a pena de morte, a de caráter perpétuo, a de trabalhos forçados, a de banimento e as penas cruéis, e prevê os direitos básicos do apenado.

Na análise geral do sistema de justiça criminal, verificam-se três falhas específicas deste sistema, duas das quais tem uma importância especial para a monografia. A primeira se refere ao desrespeito ao Estado de Direito, a segunda à não-integração entre as polícias, e a terceira à dupla investigação: inquérito policial e instrução criminal. As últimas duas são importantes para este trabalho, porque mostram por um lado, como as organizações de segurança pública tem uma grande dificuldade para trabalhar juntas, e por outro, como o desenho institucional do sistema de segurança pública no Brasil dificulta este trabalho conjunto.

O grande paradoxo do sistema de justiça criminal é a disjunção entre práticas inquisitoriais, pelas Polícias, e práticas acusatorias, pelo Judiciário e Ministério Público, como explica Kant de Lima (1989).

Mas antes de explicar este paradoxo, faz-se necessário definir o que são práticas inquisitoriais e práticas acusatorias, explicação esta baseada em Saporì (2007).

O modelo inquisitorial de processo criminal é dividido em três fases: investigativa, de instrução e do julgamento.

O poder público investiga o ato criminoso, e submete as evidências de autoria e materialidade colhidas à decisão de um juiz ou júri. Procedimentos oralizados são evitados. Dá-se o julgamento mediante o confronto do Estado com o acusado, sendo

características institucionais relevantes neste modelo o fortalecimento da polícia judiciária e o surgimento dos acusadores do Estado, os promotores.

O modelo acusatorial tem como característica principal a concepção do julgamento criminal como um confronto entre acusador e acusado, sendo que o juiz é o árbitro, e tendo como princípio fundamental a garantia do direito à plena defesa do acusado. O júri posteriormente foi adicionado à esse modelo, tendo um papel primordial e diminuindo o poder decisório dos juízes. Diferentemente do modelo inquisitorial, o modelo acusatorial é marcado pela oralidade. Ressalta-se também que o modelo acusatorial contempla a negociação entre as partes, prática que é vista com desconfiança no modelo inquisitorial, uma vez que neste último a ação judicial é pautada pela busca da verdade real.

O Brasil é um caso *sui generis*, uma vez que no nosso país o sistema de justiça criminal incorpora tanto uma fase inquisitorial, no caso o inquérito policial, como uma fase acusatorial, no caso a instrução criminal, a fase que acontece no Judiciário. Mas cabe fazer uma observação que a fase do inquérito policial pode não ocorrer, se o processo for instaurado por iniciativa do promotor, como bem explicou Kant de Lima (1989).

É no fato de, no mesmo processo, convivam aspectos do modelo inquisitorial e do modelo acusatório, que reside o paradoxo do sistema de justiça criminal na sociedade brasileira. Um dos aspectos deste paradoxo é a duplicidade de procedimentos investigatórios, no caso entre o inquérito policial e a investigação judicial feita pelo Ministério Público.

Segundo Saporì (2006), considerando-se o desenho da segurança pública brasileira, existe uma disjunção entre a fase da investigação policial e a fase propriamente judicial em que ocorre a instrução e julgamento dos indivíduos acusados de cometer atos criminosos. O inquérito policial, documento já comentado no presente trabalho, serve de base para o convencimento posterior do Ministério Público, no sentido da formalização ou não da denúncia do suposto autor do crime.

Ainda segundo o mesmo autor, o inquérito policial se caracteriza por um descolamento dos ditames legais, sendo este considerado o *lado sujo* do sistema. Na fase seguinte, (no caso a instrução criminal) contudo, o respeito aos direitos civis do acusado tende a ser mais resguardado, até mesmo devido ao formalismo processual, que limita de modo mais incisivo os procedimentos cotidianos de promotores, defensores e juízes, no despacho dos processos.

O que se observa então é um fluxo processual que se alterna entre desrespeito implícito para o respeito explícito da lei. Prevaecem as críticas e acusações recíprocas: juízes e promotores desqualificam o trabalho investigativo da Polícia Civil brasileira, atribuindo-lhe o *lado sujo* do sistema. Por outro lado, os policiais civis criticam o excesso de formalismo da fase judicial e sua extrema condescendência para com os criminosos.

O enfrentamento desta situação é importante, pois faz parte do planejamento da integração que esta aconteça entre o Ministério Público e as organizações policiais, embora pouco disto tenha saído do papel ainda.

Um primeiro aspecto de como o sistema de justiça criminal desrespeita o Estado de Direito é a presença da violência policial. Há poucos dados sobre esta, mas nos poucos estados onde tal informação está disponível registram-se fortes indícios de um constante abuso da força letal, como nos mostram FERREIRA e FONTOURA (2008:28), ao falar do Estado de São Paulo. De acordo com os autores, “Neste estado, no período 1996-2006, morreram 5.447 pessoas em conflito com a polícia – estando os policiais em serviço ou em folga –, isto é, uma média de 495 pessoas mortas por ano.” Há ainda outros dados sobre essa questão, tais como o alto número de execuções sumárias por policiais no período em que ocorreram os atentados do Primeiro Comando da Capital.

Outro desrespeito é o não-acesso dos cidadãos à defesa jurídica. É um direito previsto na constituição a assistência jurídica integral e gratuita quando não se dispõe de recursos suficientes para se contratar um advogado. O grau de cobertura das defensorias públicas estaduais é de apenas 37,7% das comarcas existentes, segundo dados de Ferreira e Fontoura (2008). Segundo a mesma fonte, a Defensoria Pública da União está presente em apenas 17,7% das comarcas.

Temos ainda a situação das prisões, com o déficit de vagas, e poucos estados que possuem estabelecimentos separados para o sexo feminino. No Brasil temos ainda o problema da custódia de presos em Delegacias de Polícia Civil, situação que em Minas Gerais tem melhorado bastante. De acordo com Saporì (2007), o número de cadeias públicas e carceragens administradas pela Polícia Civil passou de um total de 294, em 2002, para 276, em 2006. Além disso, a população prisional sob a custódia da Polícia Civil atingiu um pico histórico em 2005, mas já em 2006 essa longa trajetória ascendente foi interrompida e entre esses dois períodos houve uma sensível diminuição.

Como já foi dito anteriormente, o Brasil tem um desenho institucional de polícias muito peculiar, uma vez que diferentemente de inúmeros países ocidentais, o ciclo policial não é único. A Carta Magna retirou a subordinação direta das Polícias Militares às Forças Armadas, no entanto manteve a divisão entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, fato que vários autores consideram um indutor de conflitos entre as instituições, o que conseqüentemente prejudica o sistema de justiça criminal. Nas palavras de ANDRADE (2006:12),

“A formatação peculiar do sistema policial brasileiro provoca um estado de permanente dissenso entre as forças de segurança, além de dificultar a criação e manutenção de mecanismos e processos essenciais para a atividade de segurança pública, comprometendo inclusive o planejamento conjunto das intervenções públicas na área.”

As instituições policiais possuem órgãos próprios de inteligência e coleta de dados, e durante muito tempo não houve intercâmbio de informações e com a presença de duplicidade de registro oficial da incidência de crimes, o que está sendo resolvido com sistemas como o Registro de Eventos de Defesa Social e o Controle de Atendimento e Despacho (CAD). No entanto, tal integração informacional ainda não está completa, mas este é o objetivo do SIDS. Voltaremos a falar do REDS, do CAD e do SIDS com mais detalhes posteriormente neste trabalho.

Para concluir, deve-se citar novamente ANDRADE (2006:14):

“Pode-se dizer, portanto, que o desenho institucional do sistema de segurança pública no Brasil provocou o surgimento de organizações policiais, que, embora de caráter formalmente complementar, são dotadas de culturas distintas, com noções distintas de interesse coletivo, pautadas pela não colaboração entre os órgãos e pela competição nos resultados. Como conseqüência, observa-se a persistência de um foco crônico de ineficiência na dinâmica do sistema policial na sociedade brasileira.”

Se o desenho institucional do sistema de segurança pública dividiu o ciclo policial em dois, não sendo este completo, tal como em outras polícias, faz-se necessário pensar em políticas públicas de segurança pública que façam que o nosso sistema funcione com um grau de eficiência o mais próximo possível dos sistemas de ciclo policial completo. Ou seja, é necessário aproximar as duas polícias de tal forma que a cisão do ciclo policial em dois não se faça sentir de maneira tão perceptível quanto tem acontecido até agora. As políticas de segurança pública em Minas Gerais tem buscado ir nessa direção, como se verá no próximo capítulo.

4 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS

Ao longo da década de 1990 os índices de criminalidade em Minas Gerais se deterioraram bastante, se distanciando dos padrões satisfatórios da década de 1980 (Sapori, 2007). De acordo com Andrade (2006) e Sapori (2007), a causa deste fenômeno, contrariando o senso comum, não foi um aumento da pobreza e da desigualdade social.

Andrade (2006) elenca quatro grupos de causas para a explicação deste fenômeno. Em primeiro lugar, houve a combinação de altos níveis de desigualdade na distribuição da riqueza combinada a um contexto social crescentemente urbanizado, industrializado e individualizado, o que acabou por cristalizar um foco estrutural muito decisivo na emergência de uma geração de jovens, sujeita a um maior grau de anomia, e suscetível a internalizar valores caracterizados pela ênfase na afirmação da violência e à não sujeição aos limites socialmente institucionalizados para o alcance de interesses individuais diversos.

Em segundo lugar, se consolidou o mercado de drogas ilícitas nos grandes municípios, especialmente o *crack*. As características estruturais deste mercado favorecem o incremento da violência: a pulverização do comércio varejista tem como consequência a disputa intensa entre pontos de venda; além disso, devido ao baixo preço da droga e a possibilidade de seu uso diário por várias vezes permitiram que usuários com pequenas quantias de dinheiro pudessem manter um circuito de consumo em pequena escala bastante rotativo, o que levou à intensificação dos pequenos roubos a transeuntes, aos ônibus coletivos e ao comércio de maneira geral.

Em terceiro lugar, se mantiveram no estado baixos padrões de efetividade. Este fenômeno se materializava na crescente incapacidade do aparato estatal em manter a ordem pública e na conseqüente constituição de um ciclo vicioso pautado pelo avanço da impunidade e da criminalidade.

Em quarto lugar, havia a participação indevida da Polícia Civil na custódia dos presos. Este problema tem se atenuado, através da criação de novos presídios e penitenciárias, da retirada da Polícia Civil da administração direta de algumas cadeias públicas e da desativação de algumas carceragens policiais.

Por último, e o mais importante para o presente trabalho, temos a desarticulação do sistema policial como causa dos altos índices de criminalidade da década de 1990. A histórica e notória disjunção entre o trabalho da polícia ostensiva,

realizado pela Polícia Militar, e o trabalho da polícia investigativa, realizado pela Polícia Civil, provocou, segundo os autores Batitucci, Ribeiro e Saporì (2002), a emergência de inúmeros problemas. Dentre estes podemos destacar a ausência de mecanismos integrados e articulados de planejamento das intervenções públicas, a concentração das tarefas envolvidas no combate à criminalidade no âmbito ostensivo, bem como a judicialização do trabalho investigativo, dado o distanciamento da investigação policial da ocorrência dos fenômenos criminosos. Observa-se que esse item está diretamente correlacionado com o terceiro: uma das explicações para os baixos padrões de efetividade da polícia é justamente a desarticulação do sistema policial.

Com isso, a divisão de trabalho prevalecente entre as polícias fez com que as tarefas envolvidas no combate à criminalidade fossem concentradas no âmbito ostensivo. A investigação policial, a eventual identificação e a detenção de criminosos ocorriam em momentos distintos e obedeciam somente à lógica de elaboração de documento a ser entregue às instâncias judiciais.

Foi ressaltado, ainda, na pesquisa mencionada, o fato de que cada uma dessas organizações policiais dispunha de um sistema próprio de comunicações e informações que não dialogavam entre si. O registro oficial da incidência criminal, nesse sentido, tinha duas fontes distintas, caracterizadas pela duplicidade e incoerência dos dados, sendo que o diagnóstico espaço-temporal da criminalidade em Minas Gerais não dispunha de uma base de dados consensualmente estabelecida, o que suscitava freqüentes divergências e conflitos quanto ao provimento da segurança pública enquanto bem coletivo. Hoje podemos dizer que tais problemas não estão totalmente solucionados, mas esta solução já está sendo trabalhada, com o Registro de Eventos de Defesa Social eliminando a duplicidade de dados, ao mesmo tempo em que aumenta a integração informacional na área de defesa social.

Para reverter esse quadro, foi pensada uma estratégia distinta dos governos anteriores, somada a um também novo arranjo institucional, a ser analisado na seção a seguir.

4.1 A Estrutura da SEDS

Em 2003, se extinguíram a Secretaria de Estado de Segurança Pública e a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, e foi criada a Secretaria de Estado de Defesa Social, unificando as duas primeiras. Sob sua responsabilidade está a coordenação operacional das atividades das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Defensoria Pública, da Subsecretaria de Administração Penitenciária e da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Sócio-educativas.

De acordo com Andrade (2006), foi adotado o conceito de defesa social. Esta noção supera o suposto reducionismo repressivo presente no conceito de segurança pública. Falar em defesa social significa considerar uma gama diversificada de estratégias de controle da criminalidade, não se limitando a somente valorizar o confinamento adequado de criminosos.

A estrutura da SEDS foi instituída pela Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003 (posteriormente alterada pela Lei Delegada nº 117), e esta prescreve a subordinação da Polícia Civil, Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militares à SEDS apenas para fins operacionais. Isto significa que as decisões atinentes a promoções, nomeação de comandos, elaboração de orçamentos, execução financeira, atividades correicionais, entre outras, permanecem fora do âmbito de decisão do Secretário de Defesa Social.

Este arranjo institucional é singular se compararmos com os demais estados brasileiros. Se, por um lado, a SEDS tem a prerrogativa de traçar as diretrizes para a integração operacional entre as polícias, por outro lado não dispõe de poder para determinar modificações no âmbito das organizações. A consequência disso é que o planejamento e implementação das estratégias de integração devem ser feitas de modo conjunto pelas polícias e pela SEDS, cabendo a esta coordenar todo o processo. Logo, se percebe que o próprio arranjo institucional adotado induz à integração, uma vez que a referida Secretaria não pode simplesmente determinar tudo sozinha.

A estrutura orgânica básica da SEDS é dada pela Lei Delegada nº 117, que assim determina sua finalidade e competência:

“Art. 2º A Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS – tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do sistema de defesa social, visando à promoção da segurança da população, competindo-lhe:

I - coordenar as políticas estaduais de segurança pública, elaborando-as e executando-as em conjunto com a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, a Defensoria Pública e entidades da sociedade civil organizada;

II - articular e otimizar o emprego dos recursos orçamentários e financeiros despendidos na operacionalização do sistema de defesa social;

III - elaborar, coordenar e administrar a política prisional, por meio da custódia dos indivíduos privados de liberdade, promovendo condições efetivas para sua reintegração social, mediante a gestão direta e mecanismos de co-gestão;

IV - elaborar, coordenar e administrar a política de atendimento às medidas socioeducativas, por meio da gestão das medidas privativas de liberdade, articuladas com o fomento e o apoio às medidas em meio aberto, visando a proporcionar ao adolescente em conflito com a lei meios efetivos para sua ressocialização;

V - elaborar, executar e coordenar a seleção, a formação e a capacitação do corpo funcional das unidades prisionais e socioeducativas;

VI - elaborar, implementar e avaliar políticas de prevenção social à criminalidade, articulando ações com a sociedade civil e o poder público;

VII - articular e coordenar as ações de integração dos órgãos de defesa social, em especial no âmbito da gestão da informação e do planejamento operacional;

VIII - articular e coordenar as políticas de ensino, correição e qualidade da atuação dos órgãos de defesa social;

IX - articular, coordenar e consolidar as informações de inteligência no sistema de defesa social;

X - exercer atividades correlatas.” (MINAS GERAIS, 2007)

Logo a seguir, a estrutura orgânica básica da Secretaria é modificada e ampliada, em comparação com a Lei Delegada nº 56:

“Art. 3º A Secretaria de Estado de Defesa Social tem a seguinte estrutura orgânica básica:

I - Gabinete;

II - Assessoria de Apoio Administrativo;

III - Assessoria de Comunicação Social;

IV - Assessoria Jurídica;

V - Assessoria de Representação Interinstitucional;

VI - Auditoria Setorial;

VII - Corregedoria;

VIII - Gabinete Integrado de Segurança Pública;

IX - Assessoria de Consolidação de Informações de Inteligência do Sistema de Defesa Social;

X - Superintendência de Prevenção à Criminalidade;

XI - Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social;

XII - Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social;

XIII - Escola de Formação e Aperfeiçoamento do Sistema Prisional e Socioeducativo;

XIV - Subsecretaria de Administração Prisional:

a) Assessoria de Inteligência;

- b) Superintendência de Segurança Prisional;
 - c) Superintendência de Atendimento ao Preso;
 - d) Superintendência de Articulação Institucional e Gestão de Vagas;
 - e) Unidades Prisionais;
- XV - Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas:
- a) Superintendência de Gestão das Medidas de Meio Aberto e Articulação da Rede Socioeducativa;
 - b) Superintendência de Gestão das Medidas de Privação de Liberdade;
 - c) Unidades Socioeducativas;
- XVI - Subsecretaria de Inovação e Logística do Sistema de Defesa Social:
- a) Superintendência de Infra-Estrutura;
 - b) Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças;
 - c) Superintendência de Logística e Recursos Humanos.” (MINAS GERAIS, 2007)

4.2 A Integração Policial: aspectos gerais

Antes de falarmos de Integração Policial, devemos pensar primeiro: porque Integração? Como aponta Noce (2009), o trabalho da Polícia Civil afeta o trabalho da Polícia Militar, e vice-versa. O trabalho eficiente de uma organização incrementa a eficiência da outra.

“O trabalho mais eficiente da Polícia Militar permite que a Polícia Civil se concentre na investigação dos crimes já ocorridos e no apoio ao Judiciário. Ao se consumir um crime, a Polícia Civil tem custos com deslocamento ao local (quando pertinente), oitiva de testemunhas, confecção do Inquérito Policial, entre outros. Ao conhecer a região, hábitos dos moradores, os policiais militares podem contribuir para o trabalho de investigação. Evidentemente isto não acontece se as duas polícias não conseguem estabelecer um protocolo de cooperação razoavelmente estável. Da mesma forma, a atuação da Polícia Civil também interfere no trabalho da Polícia Militar. As informações referentes às mudanças na dinâmica criminosa, ao perfil dos criminosos, formas de atuação, local de atuação, suas motivações, os comportamentos padronizados, práticas frequentes ajudam a Polícia Militar a prevenir e evitar crimes com o mesmo perfil. Sem esse conjunto de informações, que se origina tanto dos bancos de dados e sistemas de informação quanto da prática investigativa, há uma dificuldade maior de identificar estes crimes.” (NOCE : 2009, 40)

No entanto, poderia se argumentar: se o trabalho destas duas organizações é tão complementar, por que não proceder à unificação destas? De acordo com Andrade e Saporì (2007), propostas de unificação não tem alcançado consenso político suficiente, consenso que seria necessário, uma vez que a cisão do ciclo das polícias é prevista na Constituição Federal.

Em Minas Gerais, foram postas em prática três estratégias de integração: a integração das áreas de atuação, a integração operacional das polícias e a integração

informacional. As duas primeiras serão tratadas neste capítulo, enquanto a última, por ter mais importância para o presente estudo, será tratado em capítulo próprio.

4.3 Integração das áreas de atuação

De acordo com Andrade e Saporì (2007), historicamente as áreas de atuação da Polícia Militar e da Polícia Civil eram delimitadas de forma diferenciada pelas duas instituições. Isso gerava problemas, pois como observa Noce (2009), este fato tinha duas implicações sérias. Em primeiro lugar, dificultava a identificação de competências por parte do cidadão. Depois, dificultava a própria articulação entre as polícias civil e militar.

De acordo com ANDRADE e SAPORI (2007:437)

“A integração territorial visava, portanto, a sobreposição do espaço de atuação das duas instituições, compatibilizando, assim, não só os espaços organizacionais como também o planejamento operacional, já que a correspondência entre áreas significa, também, a correspondência entre os policiais das duas instituições que atuam nessas áreas. Além da maior interação e integração entre os representantes das duas instituições, o projeto AISP visava a integração, agilização e coordenação de procedimentos, de modo a obter a máxima efetividade nas operações desencadeadas em uma mesma área de responsabilidade; a melhoria na avaliação de desempenho, com o estabelecimento conjunto de metas e indicadores; o direcionamento do conhecimento estatístico da realidade criminal circunscrita na área de atuação conjunta; o conhecimento das dificuldades logísticas e operacionais afetas a cada instituição; a facilitação do intercâmbio de informações; e a participação mais efetiva e conjunta dos representantes das duas instituições nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP).”

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

Em meados de 2005, avançou-se no sentido de levar essa concepção de trabalho ao interior do estado, priorizando-se os municípios elencados no Anuário de

Informações Criminais de Minas Gerais (2004), que apresentavam os maiores índices de criminalidade e/ou população superior a 250 mil habitantes. É importante observar que os estudos para a delimitação das áreas integradas nesses municípios foram realizados por subcomissões formadas por policiais de ambas as instituições atuantes nos mesmos.

O esforço de delimitação de áreas de atuação não ficou no vazio, e foi acompanhado de medidas para sua efetiva implementação, principalmente mediante a alocação de efetivo policial, a implantação de unidades prediais e a aquisição de equipamentos policiais, tais como viaturas, coletes balísticos, armamento, mobiliário, microcomputadores etc.

4.4 Integração Operacional das Polícias

De acordo com Andrade e Saporì (2007), a Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) é a vertente da integração que pretende efetivamente promover a utilização das informações produzidas pelos centros operativos nas bases territoriais. Este projeto teve como inspiração os modelos de gerenciamento do trabalho policial que foram utilizados em Bogotá (Colômbia) e Nova York (EUA), cidades que se tornaram referência em relação à implantação de políticas de segurança pública na atualidade. “Trata-se, portanto, de um modelo de gerenciamento das atividades de polícia calcado na gestão do conhecimento e uso intensivo de informações, especialmente mapas de atividade criminal.” (ANDRADE e SAPORI, 2007:16)

O projeto é desenvolvido através da realização de reuniões periódicas com cada Área Integrada de Segurança Pública, denominadas reuniões de apresentação do IGESE. Nelas são discutidos os problemas locais de segurança pública, sendo os participantes os responsáveis por cada unidade policial da AISP (comandante PM e delegado), os responsáveis pelas unidades integradas hierarquicamente superiores nos níveis de ACISP e RISP, assim como de representantes, com poder de decisão, de todas as unidades e estruturas especializadas das Polícias Militar e Civil que também atuam na AISP. Nessas reuniões são apresentadas pelas AISP a dinâmica da criminalidade e os problemas identificados na região, as ações planejadas e/ou implementadas e sua efetividade na prevenção e controle do crime.

As discussões são norteadas pela apresentação do Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas (DOGESP), pela AISP, composto por perguntas

que os policiais de ambas as corporações devem responder em conjunto, que perpassam todos os temas apontados acima. O DOGESP abrange questões relativas a dados quantitativos sobre atividades criminais nas áreas; qualificação de investigação relacionada às atividades; descrição das atividades/operações para solucionar problemas; mecanismos de interação comunitária; descrição de problemas de qualidade e correição do trabalho policial.

Segundo Dalla (2006), o projeto tem sido alvo de várias críticas. Há quem diga que se tornou um espaço ritualizado, sem efeitos objetivos e metas aleatórias. Outros têm a opinião que esse é um mecanismo de cobrança e subordinação indevida das policiais ao executivo. Fato é que o projeto teve problemas específicos de implementação, em função da sua expansão para o interior. Neste aspecto, o baixo número de profissionais disponíveis para mediar as reuniões é um ponto crítico para o projeto como um todo. Além disso, em muitos lugares, o projeto foi implementado antes da definição de áreas de responsabilidade comum, estabelecidas pelo projeto Áreas Integradas de Segurança Pública. Isto comprometeu o projeto porque ele pressupõe uma área comum de atuação.

No entanto, apesar das críticas, o referido projeto é um grande esforço na área da integração operacional, sendo um instrumento de comunicação e mediação de resultados na área de segurança pública.

4.5 Diretriz Integrada de Ações Operacionais (DIAO)

De acordo com Noce (2009), a Diretriz Integrada de Ações e Operações de Defesa Social é um documento normativo que tem como finalidade a padronização da metodologia de trabalho das organizações e o estabelecimento do relacionamento operacional integrado entre as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros. O estabelecimento de documentos formais das ações ajuda a reduzir o grau de incerteza referente ao trabalho das polícias. Através da definição do que deve e que não deve ser feito, e do que deve se esperar de cada um, há uma redução do conflito de competências e são bem delimitados os limites da atuação de cada um. Com isso, pretende-se que seja alcançada uma melhoria da capacidade de resposta das polícias, a otimização e o ordenamento das estratégias previamente definidas.

A elaboração da DIAO se iniciou em 2005 e foi conduzida por uma comissão composta por representantes da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de

Bombeiros Militar, bem como de representantes da Secretaria de Estado de Defesa Social. Os membros se reuniram com o propósito de discutir a integração e os protocolos já existentes. A primeira versão da DIAO foi concluída em 2006 e apresentada ao Colegiado Gestor da SEDS. Deve-se ressaltar que a DIAO está sempre sujeita a mudança, seja em virtude de necessidade de melhoria do processo de trabalho, seja em virtude de alteração da legislação. Portanto, a comissão tem o papel de propor alterações, melhoria de fluxos e a revisão das naturezas de registro

A integração policial, no entanto, não é completa sem a integração dos sistemas de informação. A DIAO e a delimitação das áreas de atuação são pré-requisitos para que os sistemas de informação policiais funcionem corretamente, e estes forneçam os dados que subsidiam as reuniões do IGESP. As vertentes de integração são interdependentes, como pode-se ver. A vertente da integração dos sistemas de informações, dada a sua importância para o presente trabalho, será estudada à parte, no próximo capítulo.

5 INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO EM MINAS GERAIS

Este capítulo visa descrever e analisar a integração dos sistemas de informação da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais.

A integração dos sistemas de informação é feita a partir do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS).

O Sistema Integrado de Defesa Social é o projeto governamental que deu início à integração em Minas Gerais (Andrade e Saporì, 2007). O SIDS enquanto conceito aponta a busca de integração dos órgãos do Sistema de Defesa Social do Estado a partir da tecnologia da informação. Ele é um

“sistema modular, integrado, que permite a gestão das informações de defesa social relacionadas às ocorrências policiais e de bombeiros, à investigação policial, ao processo judicial e à execução penal, respeitadas as atribuições legais dos Órgãos que o compõem.” (SEDS, 2008: 68).

Em outras palavras, objetiva-se, com o SIDS, a criação de um único sistema de informações, que possibilitaria, no limite, o compartilhamento e junção dos dados produzidos pelas Polícias Civil e Militar, assim como pelo Corpo de Bombeiros, Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional. Mais do que isso, trata-se também da implantação de um modelo de gestão integrado, com respeito à autonomia administrativa das Instituições, garantida no texto constitucional. Apresentado o conceito de SIDS, passar-se-á à sua fundamentação jurídica, aos componentes dele que mais interessam ao presente trabalho, e à uma análise de tal sistema.

5.1 Fundamentação Jurídica do Sistema Integrado de Defesa Social

As leis que dizem respeito ao SIDS são:

- a) artigo 297 da Constituição do Estado de Minas Gerais;
- b) lei nº 13.772, de 2000;
- c) lei nº 13.968, de 2001;
- d) decreto Lei nº 43778, de 2004;
- e) lei delegada nº117, de 2007.

As mais importantes para o presente estudo são as três primeiras. A última, a lei delegada nº117, já foi tratada anteriormente.

Diz o artigo 297, da Constituição do Estado de Minas Gerais:

“Os sistemas de informações pertencentes a órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual relativos à Segurança Pública serão utilizados de forma integrada pelos órgãos responsáveis por aquela atividade, conforme dispuser a lei.”

Embora a consolidação da política de integração seja relativamente recente, pode-se ver que desde 1989 tal política já estava prevista pela Constituição do Estado. Posteriormente, outras leis vieram regulamentar o referido artigo.

A lei nº 13.772 dispôs sobre o registro e a divulgação de dados relativos à violência e à criminalidade no Estado. Em seu artigo primeiro, a mencionada lei previa a manutenção de banco de dados com a finalidade de integrar o registro de informações relativas à violência e à criminalidade no Estado e de dar publicidade aos índices apurados. Pode-se inferir que o banco de dados a qual a lei se refere é o Armazém de Informações de Defesa Social, implantado em 2005. Este Armazém é fundamental para que se proceda à análise das informações geradas pelo SIDS. Em seu artigo 4º a lei impõe a publicação de inúmeros dados, que não serão exaustivamente descritos aqui. Se referem à atividade da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Ministério Público e da Secretaria de Estado de Defesa Social (o texto original é anterior à criação da SEDS, logo ele se refere à Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e à Secretaria de Estado de Segurança Pública).

A lei nº 13.968, por sua vez, determinou o acesso irrestrito e amplo pelas polícias estaduais aos bancos de dados mantidos pelas polícias civil e militar. Ressalte-se dessa norma as determinações no sentido de que as informações sejam integradas e compartilhadas e que haja prestação de contas à sociedade através da divulgação das informações.

O Sistema Integrado de Defesa Social é modular, conforme já foi mostrado pelas leis. Sendo modular, é subdividido em inúmeros componentes, dos quais trataremos apenas dos que têm relevância para a Ação de Disseminação de Acesso, e são eles: Registro de Eventos de Defesa Social, Controle de Atendimento e Despacho, Informações de Segurança Pública, Armazém de Informações, e PCNet.

5.2 Registro de Eventos de Defesa Social

De acordo com MENDES (2007:85), o Registro de Eventos de Defesa Social

“é a primeira base de dados desenvolvida de forma totalmente integrada pela Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, com vistas à consolidação de todos os ilícitos penais e de sinistros levados ao conhecimento das Instituições Policiais e de Bombeiro, pelas vítimas de ação criminal, de sinistros ou outros órgãos responsáveis pelo atendimento do fato ou recebimento da denúncia.”

Antes do estudo se aprofundar no REDS, cabe analisar como era a situação antes de tal sistema ser implantado. Souza (2003) apontou em seu estudo que o Sistema de Informações da Polícia em Belo Horizonte não estava adaptado para lidar com a diversidade oculta sob a infinidade de características distintas presentes na análise agregada das ocorrências registradas pela polícia. O autor ainda aponta o caráter rudimentar da produção de informações gerenciais de segurança pública observadas na época do estudo.

Noce (2009) mostra que as polícias tinham mecanismos e sistemas de informação distintos para prestar seu serviço ao cidadão e para promover sua comunicação com o público exterior. O Boletim de Ocorrência da Polícia Militar era feito em papel, e a Polícia Civil fazia outro tipo de ocorrência, em sistema autônomo e independente, sendo que a última não aproveitava o trabalho feito pela primeira. Informações relevantes como o policial militar que presenciou o crime, o nome de testemunhas, as circunstâncias do crime, entre outras, eram desperdiçadas pela Polícia Civil, o que demonstra a incoerência dos procedimentos daquele período.

De acordo com Andrade e Saporì (2007), o duplo registro de ocorrências é evitado com o REDS, e, além disso, com esta ferramenta se garante que haja continuidade do processamento de uma ocorrência entre as Polícias Militar e Civil. Uma ocorrência registrada pela Polícia Militar é obrigatoriamente repassada pela Polícia Civil via *web*, que consulta e procede ou não ao aceite da ocorrência, sendo que após isso são dados os encaminhamentos que sua função constitucional determina (abertura de inquéritos, tomadas de providências, diligências policiais etc), e o registro de ocorrências feito pela Polícia Militar alimenta o PCNet, módulo desenvolvido pela PRODEMGE (Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais),

para a Polícia Civil, para controle de ocorrências, inquéritos, autos de prisão em flagrante e termos circunstanciados de ocorrência.

De acordo com Mendes (2007), o REDS foi concebido, desenvolvido e implantado com vistas a alcançar, dentre outros, os seguintes objetivos e benefícios:

a) criar uma única porta de entrada para o registro e o armazenamento dos dados de eventos de defesa social atendidos e ou levados ao conhecimento da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais;

b) permitir o registro informatizado dos eventos de defesa social no Estado de Minas Gerais;

c) melhorar a qualidade dos boletins de ocorrência em termos de apresentação e de qualidade;

d) permitir a coleta de dados com vistas à retratação fiel do fenômeno da criminalidade no Estado de Minas Gerais, mediante a geração de dados estatísticos e análises criminais a partir de base de dados única e integrada, contendo todos os fatos policiais registrados pela Polícia Militar e Polícia Civil;

e) permitir o conhecimento mais detalhado dos eventos de defesa social no Estado de Minas Gerais;

f) padronizar e melhorar a qualidade dos registros de ocorrências no âmbito da Polícia Militar e Civil de Minas Gerais;

g) reduzir os trabalhos de digitação de dados, eliminando o retrabalho;

h) reduzir gastos com recursos computacionais para o processamento, armazenamento e manutenção de sistemas de informação;

i) unificar as fontes de dados de geração de dados estatísticos de criminalidade no Estado;

j) contribuir para a integração de informações entre a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar;

k) criar as bases para a integração de informações com outros órgãos do sistema de defesa social do Estado, com o Ministério Público, com o Poder Judiciário, com a Polícia Federal e Rodoviária Federal, com os órgãos de meio ambiente e de trânsito;

l) fomentar o uso da tecnologia da informação nas organizações policiais;

m) permitir o controle das equipes de policiais responsáveis pelo atendimento das ocorrências;

n) constituir a fonte de dados para a geração de estatística espacial de eventos de defesa social;

o) permitir o controle dos materiais, pessoas, armas e veículos envolvidos ou apreendidos em eventos de defesa social.

Como pré-requisito para a criação do REDS, foi necessário antes a construção da Diretriz Integrada de Ações Operacionais, que padroniza a metodologia de trabalho das polícias e bombeiros. De acordo com NOCE (2009:79),

“Isto porque para realizar o registro é necessário um código referente à natureza do evento. Como os códigos das organizações não eram compatíveis, a diretriz promoveu a unificação das naturezas de registros. Sem essa unificação, seria impossível alimentar o sistema porque existiriam dois conjuntos distintos de sistematização, um da Polícia Civil e outro da Polícia Militar.”

Mendes (2007) efetuou uma pesquisa de avaliação do REDS com os policiais militares e civis que esclarece seus pontos positivos e negativos. A pesquisa aponta que 97,32% dos policiais civis e militares vêem como um avanço o processo de informatização dos registros de eventos de defesa social na realização do serviço policial de suas instituições, um número bastante expressivo e que beira a aprovação total. Ainda de acordo com a pesquisa, 81,84% dos policiais civis e militares consideram que o REDS é muito importante para a melhoria das condições de execução do trabalho em relação a elaboração do boletim de ocorrência. A pesquisa ainda aponta que a grande maioria dos policiais civis e militares acreditam que o REDS simplificou a elaboração do boletim de ocorrência, e que ele melhorou a qualidade do registro de ocorrência.

Problemas também foram detectados pela referida pesquisa. Os problemas que mais comprometem e dificultam o uso do REDS são os seguintes, na ordem dos mais citados para os menos citados pelos policiais:

- a) indisponibilidade de equipamentos;
- b) sistema lento;
- c) falta de suporte técnico;

- d) problemas de treinamento;
- e) complexidade do sistema.

Apesar de todos os problemas, podemos citar a conclusão do trabalho de Mendes (2007), o qual comprovou sua hipótese de que o processo de informatização dos registros de eventos de defesa social constitui instrumento de gestão, de compartilhamento e integração de informações e de controle social das Instituições Policiais de Minas Gerais. Os avanços experimentados com a construção do REDS comprovadamente são muito superiores aos problemas que o sistema apresenta.

5.3 Controle de Atendimento e Despacho

O módulo de Controle de Atendimento e Despacho tem a função de gerir as chamadas criadas pelos teleatendentes que atendem os serviços 190 (Polícia Militar), 193 (Corpo de Bombeiros) e 197 (Polícia Civil) e alocar ou despachar os recursos operacionais necessários ao atendimento dessas demandas.

Este módulo têm as seguintes finalidades, segundo Mendes (2007):

- a) permitir o controle das atividades realizadas pelos recursos (viaturas, policiamento a pé, etc) durante os turnos de serviço;
- b) exibir ícones específicos indicando outros dados que se encontram disponíveis próximos ao local da ocorrência, a partir da identificação do local da chamada de emergência e validação do endereço na base de dados do GEOSITE (Sistema de Informações Geográficas que utilizam georreferenciamento e mapas);
- c) permitir a total integração das ações operacionais da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar;
- d) exportar os dados registrados no sistema para o armazém de informações para geração de dados estatísticos e análise criminal.

5.4 PCNet

O Sistema de Informatização e Gerenciamento dos Atos de Polícia Judiciária (PCNet) destina-se ao recebimento das ocorrências registradas pelo REDS e também à automatização dos processos de elaboração e tramitação dos procedimentos de polícia judiciária. Ele está estruturado em subsistemas, dos quais destacam: aceite

dos eventos registrados no REDS; cartas precatórias; inquérito por auto de prisão em flagrante (APF); inquérito por portaria (IP); diligências preliminares; provas periciais; processos administrativos e disciplinares (PADI). Deve-se destacar que o PCNet não é totalmente integrado entre as três corporações: alguns módulos, como o PADI, o são, enquanto outros, até o presente momento, são usados exclusivamente pela Polícia Civil.

5.5 Armazém de Informações

O Armazém de Informações tem o objetivo de consolidar as informações dos diferentes sistemas ou bancos de dados que compõem o Sistema Integrado de Defesa Social, a fim de apoiar os processos de tomada de decisão e de gestão do sistema de defesa social, o acesso à informação e a geração de relatórios estatísticos.

Desta forma, pode-se integrar todos os módulos do SIDS, como o REDS, CAD e PCNet, gerando um armazém de informações que possibilita a construção de uma longa série de dados para a geração de relatórios estatísticos e análises criminais.

5.6 ISP

O módulo de Informações de Segurança Pública (ISP) permite o acesso aos bancos de dados do Sistema de Informações Policiais (SIP), de veículos (RENAVAM/DETRAN), e de condutores (RENACH), administrados pela Polícia Civil em Minas Gerais.

De acordo com MENDES (2007:79), “o desenvolvimento dessa aplicação teve por objetivo a democratização do acesso às informações armazenadas nos citados bancos de dados, diretamente pelos policiais empregados no serviço operacional”.

6 METODOLOGIA

Para o presente trabalho, considerou-se que uma metodologia de cunho mais qualitativa era mais adequada. Em primeiro lugar, em relação ao tema em questão, qual seja, a ação de disseminação de acesso na política de integração, há dificuldades de se obterem dados precisos. Em relação à integração das organizações de defesa social, é patente que é difícil sua mensuração. Como ter uma medida numérica do que é a integração das organizações de defesa social? Considera-se que tal mensuração não é possível, quantitativamente. Em relação à ação de disseminação de acesso, até se poderia pensar, *a priori*, em analisá-la quantitativamente, visto que se poderia contabilizar, em cada momento do tempo, quantas cidades do interior receberam a infraestrutura necessária para se utilizarem os sistemas e bancos de dados da Secretaria de Estado de Defesa Social. O problema é que a ação analisada é dinâmica, e medidas quantitativas, se fossem aplicadas, mudariam toda semana.

De acordo com Richardson (1999:90) in Marconi e Lakatos (2004), a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada com a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos. No caso deste trabalho, a pesquisa qualitativa serve, aplicando as palavras de Marconi e Lakatos a aquele, para que se possa compreender os significados e características da ação de disseminação de acesso tais como são apresentados pelos entrevistados, os quais foram selecionados com base no seu notório saber do assunto. Foram entrevistados oficiais de alta patente, envolvidos na área de tecnologia, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar, assim como também foram entrevistados Delegados da Polícia Civil envolvidos nesta área, e também gestores da SEDS, tanto de gestões atuais da Superintendência de Integração e da Diretoria de Gestão da Informação quanto de gestões anteriores. Seria desejável que também fossem entrevistados representantes tanto da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE) quanto das operadoras de telecomunicações que atuam no estado, mas limitações de tempo obrigaram o presente trabalho a se concentrar nas áreas já citadas.

Ainda de acordo com Marconi e Lakatos (2004), na pesquisa qualitativa há um mínimo de estruturação prévia. Não se admitem regras precisas, como problemas, hipóteses e variáveis antecipadas, e as teorias aplicáveis deverão ser

empregadas no decorrer da investigação. No presente trabalho, foi escolhido o tema da Ação de Disseminação de Acesso na Política de Integração, e a partir daí foram sendo escolhidas as teorias que poderiam ser aplicadas ao objeto pesquisado. Isto poderia parecer uma justificativa para não se formular hipóteses e variáveis, mas de acordo com Alves e Mazotti (1999:158) in Marconi e Lakatos (2004), a adoção prévia de um quadro teórico, *a priori*, turva a visão do pesquisador, levando-o a desconsiderar aspectos importantes, que não se encaixam na teoria a fazer interpretações distorcidas dos fenômenos estudados.

O presente trabalho pode ser considerado um Estudo de Caso, visto que sua definição, por Marconi e Lakatos (2004) considera que este refere-se ao levantamento com mais profundidade de determinado caso ou grupo humano sob todos os seus aspectos. Devemos ressaltar, no entanto que, ainda segundo os autores mencionados, o Estudo de Caso é limitado, pois se restringe ao caso que estuda, ou seja, um único caso, não podendo ser generalizado.

Apesar dessa ressalva, pode-se argumentar que o entendimento de uma ação da SEDS, como no presente trabalho, mesmo não podendo ser generalizável, pode contribuir para que erros cometidos pela Administração Pública não sejam cometidos novamente, principalmente quando se envolvem organizações diferentes numa mesma ação e implantação de sistemas de informação. De acordo com o referencial teórico utilizado, que é da teoria dos custos de transação, podemos perceber que o presente estudo pode contribuir para um melhor conhecimento desse campo de estudo.

A principal ferramenta utilizada dentro da metodologia qualitativa foi a entrevista. De acordo com ALVES e MAZOTTI (1999:168) in MARCONI e LAKATOS (2004:278), “a entrevista, por ser de natureza interativa, permite tratar de temas complexos, que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente através de questionários, explorando-os em profundidade.”

Marconi e Lakatos (2004) argumentam que as entrevistas qualitativas são muito pouco estruturadas. Essa não foi a abordagem utilizada no presente trabalho. Foram elaborados roteiros detalhados de entrevista para membros das corporações policiais, gestores e ex-gestores da Secretaria de Estado de Defesa Social. Assim, produziu-se dois modelos de entrevistas distintos, e tal escolha por entrevistas estruturadas tem uma explicação. De cada um destes grupos, era necessário extrair um tipo diferente e específico de informação, daí a necessidade de entrevistas estruturadas. Os modelos de entrevista estão dispostos nos Apêndice A e B.

As entrevistas conduzidas permitiram que se produzisse um amplo conjunto de informações, e, junto com a teoria dos custos de transação e os trabalhos existentes sobre segurança pública, permitiram o entendimento do objeto da pesquisa, a Ação de Disseminação de Acesso.

Deve-se observar, também, que o nome dos entrevistados foi mantido em sigilo. Na análise da ação de disseminação de acesso, os entrevistados são referidos como Policial 1, Policial 2 etc., se forem delegados, bombeiros, ou policiais militares, e como Gestor 1, Gestor 2 etc., se forem gestores ou ex-gestores da Superintendência de Integração da SEDS.

Foram entrevistados 13 pessoas, sendo 4 bombeiros, 3 delegados, 2 policiais militares e 4 gestores da Superintendência de Integração da SEDS.

Além deste método, foi adotada também a observação não participante. De acordo com MARCONI e LAKATOS (2004:276), neste método o pesquisador “entra em contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada, sem integrar-se a ela. Apenas participa do fato, sem participação efetiva ou envolvimento”. Porém, o procedimento tem caráter sistemático. Nesse sentido, o autor participou de algumas reuniões, entre elas as da disseminação de acesso, as reuniões do Conselho Gestor, e as reuniões do Procedimento Administrativo Disciplinar. Estas reuniões possibilitaram ver, na prática, como são as discussões entre as corporações e os gestores da SEDS.

7 ANÁLISE DA AÇÃO DE DISSEMINAÇÃO DE ACESSO

Neste capítulo, inicialmente será feita uma discussão sobre quais são os benefícios proporcionados pela ação de disseminação de acesso. A seguir, propor-se-á um modelo ideal desta ação. Neste modelo, não há nenhum problema grave, tudo ocorre perfeitamente. A observação deste modelo nos possibilitará, posteriormente, fazer uma melhor análise crítica da ação. Deve-se destacar que este modelo foi todo desenhado com base nas informações cedidas pelos entrevistados pela pesquisa.

7.1 Os Benefícios Proporcionados pela Ação de Disseminação de Acesso

De acordo com os entrevistados, pôde-se ver uma grande gama de benefícios que a ação de disseminação de acesso tem trazido e poderá trazer para a integração das organizações policiais. Elas são listadas a seguir:

a) um primeiro benefício óbvio é a possibilidade dos policiais de todo o estado, e não só da Grande Belo Horizonte, de acessar o REDS, o PCNet e os demais sistemas. Deve-se notar também que em algumas localidades não há nem o acesso à internet dentro das unidades, e a ação de disseminação de acesso traz também este benefício primordial. Acessando o REDS e o PCNet, se melhoram tanto a qualidade da ocorrência policial quanto o inquérito policial, no caso da Polícia Civil:

“O outro aspecto é levar o conhecimento e tecnologia para fora da capital e da região metropolitana, onde se faz a inclusão digital da grande maioria dos servidores da área de segurança pública.” (Policial 6);

b) correlato ao benefício anterior, é o nivelamento do desfalque existente entre capital e interior. Isso se torna especialmente relevante com o advento da migração do crime organizado para o interior, amplamente divulgada na mídia e também citada por entrevistados:

“Porque há um tempo não muito longe você tinha aqui na capital computadores de última geração, pessoas treinadas, e até na própria região metropolitana a realidade era outra.” (Policial 6);

“Porque hoje a gente tem um problema sério de migração pendular do crime, digamos assim, o crime está saindo da região metropolitana e indo para o interior, para as divisas de estado.” (Gestor 3);

c) com a disseminação de acesso, além do treinamento relativo ao uso dos sistemas de informação das polícias e do corpo de bombeiros, muitas vezes se pode promover uma inclusão digital. Os relatos dos entrevistados apontam que, em muitas localidades, um conhecimento mínimo de informática é inexistente. Essa seria até uma etapa anterior, visto que, obviamente, um usuário não conseguirá usar de modo adequado os sistemas de informação sem o mínimo de conhecimento de informática;

d) toda a planta tecnológica das unidades é modernizada:

“E para que se faça essa disseminação das informações, tem que haver tanto a modernização tecnológica, a planta tecnológica das diversas unidades operacionais, quanto também a requalificação e a inclusão digital dos diversos servidores da área de defesa social.” (Policial 7);

e) há com a disseminação de acesso, também a disseminação do fluxo sistematizado de informações. Se a Polícia Civil ou a Polícia Militar registram uma ocorrência, esta é compartilhada com a outra instituição automaticamente. Isso é feito via sistema, não dando margem à discricionariedade de qualquer policial civil ou militar de, por algum motivo qualquer, não compartilhar informações. Isso é um avanço em relação a situação pré-disseminação, na qual problemas pessoais, conflitos ou vontades pessoais poderiam bloquear o compartilhamento:

“E ao promover esse compartilhamento não se pode depender dessa troca apenas no âmbito pessoal, de um policial querer passar uma informação para um outro policial, mas sim através de uma sistematização, a partir de um fluxo sistematizado de informações que começa com o REDS, passa pelo PCNet, pelo Sistema de Informações Prisionais, pelo INFOPEN [Sistema Integrado de Informações Penitenciárias] e o INFOPRI [Sistema de Informações Prisionais], e hoje com a disseminação de acesso do REDS e do PCNet, nós estamos promovendo sistematicamente esse compartilhamento de informações. As pessoas querendo ou não, a despeito de qualquer problema ou qualquer vontade pessoal, qualquer problema de interesse pessoal que exista ali na ponta, hoje você tem um fluxo sistematizado. Se hoje a Polícia Militar e a Polícia Civil registram uma ocorrência, aquela ocorrência é compartilhada com as instituições automaticamente, sem a mercê da decisão da vontade de quem está ali preenchendo, ou de quem está a frente de alguma companhia, de alguma delegacia. Isso é feito via sistema, automaticamente as instituições tem o acesso compartilhado a essas informações.” (Gestor 4);

f) a ação de disseminação de acesso aumenta a uniformidade dos dados estatísticos das duas polícias. Quanto mais unidades utilizarem o REDS e o PCNet, menos haverá distorção entre os dados estatísticos das duas corporações:

“Então uma das primeiras vantagens é que hoje é uma estatística confiável porque a base de dados é única. Nós temos os armazéns de dados e as instituições comungam desse armazém e abastecem a SEDS com informações bastante uniformizadas.” (Policial 6);

g) as unidades policiais de ponta, com a ação de disseminação de acesso, tem as informações estatísticas necessárias para, através da inteligência criminal, fazer seu trabalho preventivo:

“O avanço é esse: a unidade de ponta ter acesso à informação necessária para ela trabalhar. Segundo consta, houve uma época em que a PM-3 fazia estatística criminal, e mandava em papel, por ofício, para cada área, uma vez por mês. O avanço proporcionado pela disseminação de acesso, fundamentalmente é esse. É fazer o projeto acontecer onde ele precisa de acontecer, na ponta, não na periodicidade das reuniões do de um a cada 3 meses do IGESP, mas no contato diário do comandante, principalmente da Polícia Militar, tem que ter com a informação diária para fazer o processo preventivo. Impedir o crime de se instalar na área.” (Gestor 2);

h) aumento significativo do volume de informações armazenadas, de acordo com um dos gestores da SEDS, após uma breve análise do Armazém de Informações. Obviamente, esse volume de informações armazenadas, com o avanço da ação de disseminação de acesso, só tende a aumentar, o que potencializa a utilização da inteligência criminal no estado:

“O que eu posso perceber, por uma breve análise do Armazém de Informação, e isso é compreensível, a gente já tem um volume maior de informação no Armazém, mas assim como no começo da implantação do REDS aqui em Belo Horizonte a qualidade dos dados era pífia, isso acontece também, mas a tendência é que a qualidade melhore, com o passar do tempo, e até com a experiência do usuário no uso do sistema, mas volto a dizer, seria preciso fazer um acompanhamento em bloco durante um tempo para recolher a experiência do usuário de modo a transformar o sistema mais com a cara do freguês.” (Gestor 3);

i) facilidade para os planejamentos operacionais, planejamentos de aquisições e planejamento de equipamentos já que com as unidades lavrando seus boletins de ocorrência num sistema informatizado, os dados são todos convergidos para um armazém:

“Então, um avanço fundamental é a gente ter elementos e informações científicas para estar fazendo o nosso planejamento de toda ordem: operacional, logístico, de outras áreas, até para fins de estruturação, onde está havendo mais incidência de ocorrência. De repente pelo sistema dá para a gente fazer sugestões de onde devam ser implantadas novas unidades de

bombeiros ou onde a gente deve colocar viaturas em pontos base, e assim por diante.” (Policial 3);

j) há mais transparência no orçamento da SEDS. Promove-se uma separação do investimento em modernização da infra-estrutura de Tecnologia de Informação do investimento que financia os sistemas, o que não acontecia antes:

“Agora, tem um avanço aí, que há que ser dito, que é o avanço intrínseco de se separar o investimento em modernização da infra-estrutura de TI existente nas unidades de ponta do dinheiro que vai financiar isso, separar no orçamento o dinheiro que vai financiar isso do dinheiro que vai financiar o desenvolvimento de novos sistemas, evolução dos sistemas e por aí vai. Que é uma questão de transparência mesmo, de se saber para onde está indo o dinheiro.” (Gestor 2);

k) melhor atendimento para o cidadão quando vai fazer uma ocorrência em qualquer das corporações.

7.2 Um Modelo Ideal da Ação de Disseminação de Acesso

Antes de se disseminar o acesso aos sistemas de informação, é preciso antes implantá-los. Num modelo ideal, os sistemas de informação são eficientes, atendem bem às corporações, são relativamente fáceis de usar, e são econômicos no uso da largura de banda. O último quesito é especialmente importante, uma vez que os sistemas são acessados online.

Após o sistema estar implantado, é necessário disseminá-lo. Para isso, são necessários:

a) estabelecer critérios de prioridade para quais municípios serão atendidos primeiro pela disseminação de acesso. Mesmo um modelo ideal que está sendo proposto aqui não pode desconsiderar que os recursos do Estado são finitos, e que não é possível atender a todos os municípios de uma só vez;

b) implantar uma linha de dados para os municípios não conectados à internet, sendo que deve-se contratar essa implantação, especificando-se o pagamento e as penalidades advindas do não cumprimento da implantação. Esta implantação é feita pelas operadoras de telecomunicações. Num modelo ideal, o Estado consegue obter preços razoáveis para este serviço, e consegue que as linhas sejam implantadas tanto em grandes municípios, nos quais este investimento é rentável para as operadoras, quanto

nos pequenos municípios, nos quais este investimento não é rentável. Acrescenta-se que num modelo ideal, os contratos são desenhados corretamente, sendo os mais completos possíveis, e estes contratos são monitorados de forma que as penalidades sejam impostas e aplicadas;

c) contratar uma empresa para gerir a rede e prover acesso a internet aos municípios. Como no item anterior, o contrato deve estar bem desenhado e ser bem monitorado. Quando se fala num contrato bem desenhado, necessita-se de profissionais da área de Tecnologia da Informação que tenham a capacidade de verificar se os preços oferecidos pela empresa são condizentes com os praticados pelo mercado. No nosso modelo ideal, as corporações e a SEDS possuem em seus quadros profissionais qualificados da área de Tecnologia da Informação para que o contrato com a empresa gestora da rede seja bem desenhado e bem monitorado.

7.3 Uma Comparação do Modelo Ideal com a Realidade

Não é difícil perceber que este modelo ideal está muito longe da realidade enfrentada pela SEDS e pelas corporações no dia-a-dia. Há dois tipos de discrepância aqui, no sentido de um distanciamento na realidade das condições ideais. Um deles é de natureza estrutural, e corresponde às dificuldades que o setor público enfrenta ao contratar com a iniciativa privada, e podemos identificá-las nas teorias dos custos de transação. O outro tipo de discrepância tem mais a ver com o ambiente específico de Minas Gerais, e contempla o contexto institucional da contratação de TI no setor público mineiro, o modelo de gestão que vem sendo adotado na ação de disseminação de acesso, e as especificidades das corporações de defesa social e da SEDS. Cada tipo de discrepância será tratada numa seção específica.

7.3.1 Dificuldades na Ação de Disseminação de Acesso Devido ao Contexto Institucional Mineiro

A principal dificuldade que o contexto institucional mineiro apresenta é o modelo de contratação adotado, que no caso é o registro de preços.

O registro de preços é assim regulamentado na legislação mineira:

“Art. 2º O SRP [Sistema de Registros de Preço] é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços, objetivando contratações futuras pela Administração Pública.

§ 1º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade concorrência ou pregão, do tipo menor preço, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 1993, da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e da Lei nº 14.167, de 10 de janeiro de 2002.

§ 2º Para registro dos preços de bens e de serviços comuns será utilizada, obrigatoriamente, a modalidade pregão, salvo o disposto em legislação específica.

§ 3º Na modalidade concorrência, poderá ser utilizado o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador.” (MINAS GERAIS, 2008)

Na mesma lei, se indica quando será utilizado o registro de preços:

“Art. 3º Será adotado, preferencialmente, o SRP quando:

I - pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes, com maior celeridade e transparência;

II - for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
III - pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

§ 1º Poderá ainda ser utilizado o SRP em outras hipóteses a critério da Administração, observado o disposto neste Decreto.

§ 2º Nos casos em que a Lei nº 8.666, de 1993, permitir a dispensa, em razão do valor ou de emergência, após a contratação, a autoridade responsável pelo ato avaliará a conveniência de incluir o bem ou serviço em futuro registro de preços, visando reduzir as contratações diretas.” (MINAS GERAIS, 2008)

De acordo com um dos entrevistados (Gestor 3), o registro de preços é uma forma de contratação que implica numa espécie de esgarçamento, um estrangulamento financeiro da operadora de telecomunicações. Isso se dá porque esta deve colocar o valor da linha num determinado ponto a um preço muito baixo, para que aquele ponto seja ganho, e além disso a ata de registro de preços para comunicação de dados no estado dura apenas dois anos. Mas o investimento feito pela operadora, numa unidade que esteja distante de onde ela tenha uma central telefônica é altíssimo, e em cidades menores não há possibilidade de retorno sobre o investimento em 2 anos. O que acontece em decorrência disso é que a operadora, em casos de municípios pequenos, simplesmente não executa o serviço de implantação de link de dados e paga a multa contratual, para ela mais vantajosa do que o investimento.

Uma sugestão dada pelo mesmo gestor para esse problema seria a adoção de Parcerias Público Privadas (PPP's).

De acordo com BARBOSA (2009),

“Algumas vantagens podem ser visualizadas nas PPP: a viabilização de um volume de investimento superior ao que seria possível com os mecanismos tradicionais; melhor uso do gasto público, o chamado *value for money*, valendo-se da eficiência do setor privado; execução mais rápida dos projetos; alocação ótima dos riscos (adequada às características do

mercado); melhor qualidade dos serviços e incentivo à melhoria de desempenho.”

De acordo com o mesmo autor, entre as cláusulas essenciais da Lei 8.987/96, que trata do Regime Geral das Concessões, está o prazo de vigência do contrato que deve estar entre 5 e 35 anos. No caso da ação de disseminação de acesso, que prevê instalação de *link* de dados em centenas de municípios, sendo que em muitos deles não há retorno sobre o investimento num prazo de dois anos, essa vigência maior do contrato das PPP's possivelmente inibiria o comportamento descrito anteriormente pelas operadoras de telecomunicações em Minas Gerais, uma vez que com essa vigência maior haveria a possibilidade de um retorno sobre o investimento que fosse mais vantajoso para estas empresas.

Essa não é a única dificuldade do contexto institucional mineiro, no entanto. A grande maioria dos entrevistados apontou que a PRODEMGE cobra caro pelo acesso à internet, pela gestão das linhas de comunicações de dados, sem que esse preço alto seja revertido em altos padrões de qualidade.

Em relação aos preços cobrados pela PRODEMGE, para que estes fossem questionados, haveria a necessidade de uma alta qualificação dos servidores estaduais em Tecnologia da Informação, para que houvesse um embasamento técnico no questionamento aos preços. Infelizmente, de acordo com vários entrevistados, não é isso que ocorre, tanto na SEDS quanto nas corporações. Como o Estado não consegue atrair profissionais altamente qualificados em Tecnologia da Informação, fica difícil para que tanto a SEDS quanto as corporações critiquem, com embasamento técnico, os preços cobrados.

Outra reclamação apontada por um dos gestores da SEDS (Gestor 3) é a sobre o papel da PRODEMGE no registro de preços. Esta não estaria agindo de uma maneira suficientemente punitiva em relação às operadoras, para que não agissem oportunisticamente. Assim, os órgãos estariam praticamente sozinhos ao lidar com as operadoras.

Há ainda a questão da sustentabilidade da ação de disseminação de acesso no longo prazo. Esta exige que altos investimentos sejam feitos em infraestrutura, e esses investimentos, posteriormente, tornam-se custeio. A questão que se coloca é: o Estado tem condições, a longo prazo, de custear a disseminação de acesso para todo o território mineiro?

7.3.2 Dificuldades Estruturais na Ação de Disseminação de Acesso

Há dificuldades que se observam na ação de disseminação de acesso que não são específicas da ação em si, mas que podem ser explicadas pelas próprias dificuldades do Estado contratar com a iniciativa privada.

De acordo com GLOBERMAN e VINING (1996:1), “a Tecnologia da Informação é um bom teste de mecanismos efetivos de contratação externa, porque isso muitas vezes envolve um ambiente altamente complexo de transação”.¹

Ainda segundo os mesmos autores, há três determinantes dos custos de contratação externa: complexidade da tarefa, contestabilidade e especificidade de ativos.

A complexidade da tarefa descreve o grau de dificuldade em especificar e monitorar os termos e condições da transação. Podemos verificar que no nosso caso, a ação de disseminação de acesso incorre em uma alta complexidade da tarefa. Por exemplo, no caso da implantação de linha de dados, pode-se verificar, pelo Registro de Preços da PRODEMGE de 2005 (que foi analisado anteriormente), que é o modelo de contratação que a referida empresa adotou para contratar com as operadoras de telecomunicações, que realmente há uma alta complexidade da tarefa. Há 15 Requisitos Técnicos Básicos, 1 Requisito Técnico Especial, 6 Requisitos de Disponibilidade e 5 Requisitos de Desempenho, o que corrobora o argumento. De acordo com Globerman e Vining (1996), o grau de complexidade da tarefa determina a incerteza que cerca o contrato, que afeta as duas partes do contrato; o potencial para assimetria informacional (a probabilidade que uma parte de ter informações que a outra não tem); e a probabilidade que haverá externalidades que afetarão outras atividades governamentais.

Além disso, tarefas complexas envolvem incertezas ambientais – e maiores incertezas aumentam os custos de barganha, tanto durante negociações contratuais e pós-contratuais. Os custos de barganha se referem aos custos do aumento do serviço pela parte contratada.

A contestabilidade de um mercado é alta quando, mesmo que poucas firmas produzam um determinado serviço, outras podem entrar no mercado, se o preço pago pelo governo for satisfatório. Baixas taxas de contestabilidade podem suscitar custos de oportunismo, tanto na fase contratual quanto na pós-contratual. Nos interessa

¹ Tradução feita pelo autor. No original: “Information Technology is a good test of the viability of effective contracting-out mechanisms, because it often involves a highly complex transacting environment.” VINING e GLOBERMAN (1996:1)

aqui a fase pós-contratual. Há um risco de oportunismo pela parte do contratado, pois como a contestabilidade é baixa, ele não pode ser facilmente substituído. É isso o que ocorre no Registro de Preços feito pela PRODEMGE para as operadoras de telecomunicações. O Registro de Preços divide Minas Gerais em vários lotes (regiões) e cada uma dessas regiões fica sob responsabilidade de uma operadora de telecomunicação. Assim, esta tem a obrigação contratual de instalar os *links* de dados para as corporações naquelas regiões. Mas como certos municípios não são rentáveis, a operadora não instala os *links* neles, paga as multas contratuais devidas e corre o risco de não poder mais contratar com o Estado. O próprio mecanismo de contratação diminuiu a contestabilidade para as operadoras, e por isso, não há incentivos para que elas façam as coisas de um modo diferente. Afinal, não há risco de elas serem substituídas caso incorram em comportamentos oportunistas como esse. Vale ressaltar que este é um problema comum, mencionado por vários entrevistados, desde gestores da SEDS até membros das corporações, e é um problema grave. No entanto, esta atitude não pode ser explicada apenas pela baixa contestabilidade do mercado.

O último determinante dos custos de contratação externa é a especificidade de ativos.

De acordo com Globerman e Vining (1996), um ativo é específico se ele é necessário para a produção de um bem e tem muito menos valor em usos alternativos.

Podemos dizer que, no caso da contratação de instalação de *links* de dados (sendo o *link* de dados o referido ativo), nem sempre há a presença deste último determinante. Podemos ter dois casos: um no qual a operadora deve instalar *links* de dados num município razoavelmente grande e outro no qual ela deve instalar *links* de dados num município pequeno e afastado dos grandes centros. No primeiro caso, não há especificidade de ativos, pois se o *link* é instalado, pode ser utilizado para outros usos, como por exemplo cobrir a demanda por serviços de internet do município, que deverá ser alta pelo tamanho do município. No segundo caso, já há a especificidade de ativos. Como o município é pequeno, provavelmente não há demanda por serviços de internet, logo não há um uso alternativo para o bem, havendo então especificidade de ativos. Globerman e Vining (1996) argumentam que, neste caso, a parte que empenha os ativos é vulnerável a um *hold up* (situação na qual ela é refém). Neste caso o contratante poderia diminuir os preços pagos oportunisticamente, dada a situação. Não é isto que acontece na ação de disseminação de acesso, e sim o contrário. As operadoras de telecomunicações, segundo relatos de delegados, bombeiros, policiais militares e

gestores da SEDS, percebendo a situação na qual incorrerão em custos irrecuperáveis ao empenharem ativos específicos em sua tarefa, ou seja, instalar *links* de dados em regiões sem demanda por serviços de internet, fazem como já foi dito anteriormente: pagam a multa contratual e não executam o serviço. Neste caso, quem fica refém é o estado, e não as operadoras, diferentemente do previsto pelos autores citados.

No artigo citado de Globerman e Vining (1996), são feitas todas as combinações possíveis entre baixa e alta contestabilidade, baixa e alta complexidade da tarefa e baixa e alta especificidade de ativos. De todas as combinações, a que se mostra mais problemática é a de alta complexidade da tarefa, baixa contestabilidade e alta especificidade de ativos. De acordo com o que já foi explicado, esta é justamente a situação da contratação de instalação de link de dados para cidades pequenas. Os autores recomendam neste caso a internalização da atividade, mas sabe-se que no caso da disseminação de acesso isso é inviável.

Com a análise feita neste capítulo, procurou-se mostrar como a ação de disseminação de acesso ocorre e como a gestão dela é altamente complexa. Há ainda pouco conhecimento sistematizado sobre ela, e este é de grande importância, para que se possa balizar as decisões sobre como disseminar o acesso da maneira mais eficiente e econômica possível, e este conhecimento pode, também, contribuir para que se desenhe melhor os modelos de contratação tanto de implantação de *link* de dados como de gerência dessas linhas.

8 CONCLUSÃO

Como foi visto na análise da ação de disseminação de acesso aos sistemas de informações, os benefícios que ela traz são inúmeros. Nas entrevistas, vários dos entrevistados disseram que esta é a ação mais importante da integração informacional das polícias. Eles não estão desprovidos de razão, se considerarmos que a referida ação engloba não só um, mas vários sistemas de informação da Secretaria de Estado de Defesa Social, e que quanto mais disseminados os sistemas estiverem, mais eficiência na prevenção e repressão ao crime e mais integração entre as polícias ocorrerão.

A hipótese que foi feita no começo do trabalho, de que há problemas na gestão da ação de disseminação de acesso e eles impactam de maneira significativa no resultado da integração informacional das corporações, foi comprovada de maneira enfática com as entrevistas que foram feitas. O modelo de contratação das linhas de dados, no qual a PRODEMGE gere o registro de preços, pelo qual as operadoras de telecomunicações fornecem as linhas de dados para as unidades operacionais das corporações, tem se mostrado inadequado. Este é o principal problema. Além disso, o nível de qualificação dos profissionais das corporações e da SEDS em tecnologia da informação não é suficiente, o que impede que estes possam barganhar, com conhecimento de causa, por melhores preços pelo provimento de internet pela PRODEMGE e pela gestão que a empresa faz das linhas de dados. Além desses, todos os problemas analisados no capítulo anterior, como foi demonstrado, tem uma consequência de impedir que a ação de disseminação de acesso tenha um resultado ótimo, em termos de eficiência.

Embora nem todos os fatores que prejudicam o resultado da ação possam ser modificados pelos gestores responsáveis, em se tratando de fatores exógenos, há opções para melhorar a gestão da ação que estão ao alcance deles. O estudo aponta para uma necessidade de se repensar o modelo de contratação das linhas de dados a serem fornecidas para a ação de disseminação de acesso. Está fora do escopo deste trabalho apontar alternativas mais viáveis, mas uma sugestão seria as Parcerias Público Privadas. Mas ressalta-se que, embora não se esteja propondo nenhuma outra alternativa, a necessidade desta reconsideração do modelo de contratação é premente. Os custos de oportunidade de continuar com tal modelo são imensos, em termos de atraso nos cronogramas da disseminação, e indiretamente também em termos de ineficiência das

corporações causada pelo não acesso aos sistemas de informação. Fica a sugestão para futuras pesquisas o estudo sobre uma forma ideal de contratação de linhas de dados pelo estado.

Embora tenha se falado muito nas dificuldades e nos problemas da ação de disseminação de acesso, há também de se reconhecer o esforço feito pelo Escritório de Projetos para gerir a ação da melhor maneira possível. Só o fato de ter se criado uma estrutura específica para a coordenação da ação de disseminação de acesso, com a contratação de profissionais experientes em Gestão de Projetos já é um avanço importante.

Por fim, devemos considerar que já se avançou muito. Os sistemas de informação de defesa social já abrangem um número considerável de cidades, e a cada mês a disseminação de acesso leva estes sistemas a mais cidades. Mas como o caminho a percorrer ainda é longo, o diagnóstico dos erros do passado pode iluminar o futuro para que se possa tomar decisões mais acertadas, e com isso a ação de disseminação de acesso pode ter um ritmo mais acelerado, de forma que num futuro que esperamos seja o mais próximo possível, todos os sistemas de informação da defesa social cubram todo o território de Minas Gerais.

9 APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas para o Grupo de Polícias

Aqui estão descritas as perguntas utilizadas para delegados, bombeiros, ou policiais militares.

- 1 – Como você define a política de integração de Minas Gerais?
- 2 – Quais são as dificuldades atuais para tal política?
- 3 – Quais os avanços perceptíveis já vistos com a política de integração?
- 4 – Ainda há resistência política a esse projeto?
- 5 – A sua corporação tem colaborado bastante com a integração?
- 6 – As outras corporações têm colaborado com a integração de maneira satisfatória?
- 7 – Como você avalia a participação da ação de disseminação de acesso na política de integração?
- 8 – Quais são os grandes obstáculos à ação de disseminação de acesso?
- 9 – Quais são os avanços proporcionados pela ação de disseminação de acesso?
- 10 – O papel das operadoras de telecomunicações tem sido satisfatório? Se não, por que?
- 11 – O papel da PRODEMGE tem sido satisfatório? Se não, por que?
- 12 – A ação de disseminação de acesso tem contribuído para um melhor relacionamento entre as corporações e para a solução de problemas comuns à elas?

APÊNDICE B – Roteiro das Entrevistas para o Grupo de Gestores

Aqui estão descritas as perguntas utilizadas para gestores ou ex-gestores da Superintendência de Integração da SEDS.

- 1 – Como você define a política de integração de Minas Gerais?
- 2 – Quais são as dificuldades atuais para tal política?
- 3 – Quais os avanços perceptíveis já vistos com a política de integração?
- 4 – Você acha que ainda há resistência política a esse projeto?
- 5 – As outras corporações têm colaborado com a integração de maneira satisfatória?
- 6 – Como você avalia a participação da ação de disseminação de acesso na política de integração?
- 7 – Quais são os grandes obstáculos à ação de disseminação de acesso?
- 8 – Quais são os avanços proporcionados pela ação de disseminação de acesso?
- 9 – O papel das operadoras de telecomunicações tem sido satisfatório? Se não, por que?
- 10 – O papel da PRODEMGE tem sido satisfatório? Se não, por que?
- 11 – A ação de disseminação de acesso tem contribuído para um melhor relacionamento entre as corporações e para a solução de problemas comuns à elas?

10 BIBLIOGRAFIA

- 1 ANDRADE, Scheilla Cardoso Pereira de. *Polícia Bipartida: Uma Reflexão sobre o Sistema Policial Mineiro*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. (Dissertação de Mestrado).
- 2 ANDRADE, Scheilla Cardoso Pereira de; SAPORI, Luís Flávio. Arranjos Institucionais e Políticas de Segurança Pública na Sociedade Brasileira. In: BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da (orgs). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- 3 BARBOSA, Marcondes Dias. *Parcerias Público-Privadas (PPP)*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 837, 18 out. 2005. Disponível em (<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7448>) Acesso em: 16 out. 2009.
- 4 BARRETO JÚNIOR, J.T; *Reflexões e proposta de agenda para a integração policial em Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2001 (mimeo).
- 5 BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *Sistema de Justiça Criminal em Belo Horizonte: diagnóstico e perspectivas*. Belo Horizonte: Revista Pensar BH, 2008.
- 6 BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; SAPORI, Luís Flávio. *Diretrizes para uma Política de Segurança Pública em Minas Gerais*. Minas Gerais do Séc. XXI. Vol. 8, Investindo em Políticas Sociais, pp. 197-216. Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte. Rona Editora, 2002.
- 7 BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. *A arte da pesquisa*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- 8 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- 9 DALLA, Aaron Duarte. *Implantação do modelo de Integração de Gestão em Segurança Pública (IGESP) na cidade de Belo Horizonte: análise prospectiva*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. (Monografia de graduação)
- 10 DINIZ, Alexandre Magno Alves; BATELLA, Wagner Barbosa. Abordagens espaciais no estudo da criminalidade violenta nas cidades médias mineiras. In: II *Simpósio Internacional sobre Cidades Médias - Dinâmica Econômica e Produção do Espaço, 2006, Uberlândia*. Anais do II Simpósio Internacional sobre Cidades Médias – Dinâmica Econômica e Produção do Espaço. Uberlândia : UFU, 2006. Vol. único, p. 1-20.

- 11 FERREIRA, Helder; FONTOURA, Natália De Oliveira. *Sistema de Justiça Criminal no Brasil: Quadro Institucional e um Diagnóstico de sua Atuação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.
- 12 GLOBERMAN, Steve; VINING, Aidan R. *A Framework for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to Information Technology*. Washington, D.C.: Public Administration Review, 1996.
- 13 KANT DE LIMA, Roberto. *Cultura Jurídica e Práticas Policiais: A Tradição Inquisitorial*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. nº 04, n. 10, p. 65-84, 1989.
- 14 MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Atlas, 2004.
- 15 MENDES, Cláudio Antônio. *O Processo de Informatização dos Registros de Eventos de Defesa Social e a sua Utilização como Instrumento de Gestão, de Compartilhamento e Integração de Informações e de Controle Social das Instituições Policiais de Minas Gerais*. Belo Horizonte: 2007.
- 16 MINAS GERAIS. *Constituição Estadual de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 1989.
- 17 MINAS GERAIS. Lei delegada nº 117, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Belo Horizonte (MG), 2007b. Disponível em: <www.almg.gov.br.> Acesso em: 25 set. 2009.
- 18 MINAS GERAIS. Lei nº 13.772, de 11 de dezembro de 2000. Dispõe sobre o registro e a divulgação de dados relativos a violência e a criminalidade no estado. Belo Horizonte (MG), 2007b. Disponível em: <www.almg.gov.br.> Acesso em: 25 set. 2009.
- 19 MINAS GERAIS. Lei nº 13.968, de 27 de julho de 2001. Regulamenta o artigo 297 da constituição do estado e dá outras providências. Belo Horizonte (MG), 2007b. Disponível em: <www.almg.gov.br.> Acesso em: 25 set. 2009.
- 20 MINAS GERAIS. Decreto 44.787, de 18 de abril de 2008. Regulamenta o sistema de registro de preços disciplinado no art. 15 da lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <www.almg.gov.br.> Acesso em: 28 set. 2009.
- 21 NOCE, Thiago Alberto dos Santos. *Instituições, Governança e Policy-making: uma Contribuição Analítica sobre a Política de Integração das Organizações Policiais Mineiras*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009. (Monografia de graduação)

- 22 PRODEMGE. *Registro de Preços de Comunicação de Dados – 2005*. Anexo IV – Especificações Técnicas da Licitação para Prestação de Serviços de Comunicação de Dados. Belo Horizonte: 2005.
- 23 SAPORI, Luiz Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: Slakmon, Catherine; Machado, Máira Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília - DF: Ministério da Justiça, 2006.
- 24 SAPORI, Luiz Flávio. *Segurança Pública no Brasil: Desafios e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- 25 SEDS - SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. *Relatório da Ação de Disseminação de Acesso*. Belo Horizonte, 2009.
- 26 SOUZA, Renato Vieira de. *Do exército estadual à polícia de resultados: crises e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2000)*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2003.
- 27 VILELA, Cláudio Rodrigues. *Relações Interorganizacionais e Ação Comunicativa: Uma Contribuição para o Estudo da Integração entre as Organizações de Segurança Pública em Minas Gerais*. Lavras: UFLA, 2004.