



OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Thiago Bottino
Daniel Vargas
Fernanda Prates
Semirames Khattar
Andréia Cidade

**OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO
NA SEGURANÇA PÚBLICA NO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Edição produzida pela FGV Direito Rio

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22.250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/direitorio

**OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO
NA SEGURANÇA PÚBLICA NO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Thiago Bottino
Daniel Vargas
Fernanda Prates
Semirames Khattar
Andreia Cidade

EDIÇÃO FGV Direito Rio
Obra Licenciada em Creative Commons
Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil.

Fechamento da 1ª edição em novembro de 2020.

Este livro consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Este material, seus resultados e conclusões são de responsabilidade dos autores e não representam, de qualquer maneira, a posição institucional da Fundação Getúlio Vargas / FGV Direito Rio.

Coordenação: Rodrigo Vianna, Sérgio França e Nathasha Chrysthie

Capa e diagramação: S2 Books

1ª revisão: Daniele Gullo

2ª revisão: Bruna Lupp

Dados internacionais de Catalogação na Publicação
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Os desafios da integração na segurança pública no Estado do Rio de Janeiro /Thiago Bottino...[et al.]. - Rio de Janeiro : FGV Direito Rio, 2020.

152 p.

Em colaboração com Daniel Vargas, Fernanda Prates, Semirames Khattar, Andreia Cidade.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86060-10-2

1. Segurança pública - Rio de Janeiro (Estado). 2. Segurança pública - Política governamental - Rio de Janeiro (Estado). I. Bottino, Thiago. II. Vargas, Daniel Barcelos. III. Prates, Fernanda. IV. Khattar, Semirames. V. Cidade, Andreia. VI. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

CDD - 340

Coordenadores:

Thiago Bottino
Daniel Vargas
Fernanda Prates
Semirames Khattar
Andreia Cidade

Pesquisadores:

Fernanda Prates
Semirames Khattar
Andreia Cidade

Estagiários:

Lucas Krause
Isabella Marins
Bernardo Leite
Gabriel Custódio
Pedro Freitas
Matheus Resende
Pillar Develly
Caio Guerra

APRESENTAÇÃO

A questão da integração vem ganhando grande visibilidade e centralidade nos debates sobre segurança pública. Diferentes especialistas destacam a importância da efetiva colaboração e integração entre os órgãos policiais e as instituições da justiça criminal. Nesse sentido, ao longo dos últimos anos, foram elaborados diversos planos de implementação estratégica, visando maior articulação entre os órgãos responsáveis pela segurança pública no país.

Apesar dos avanços de ordem normativa, é possível observar a reduzida articulação entre os referidos órgãos. Um ponto comumente discutido diz respeito ao nosso modelo de diferenciação entre os corpos policiais, que parece suscitar uma ineficiência e uma eventual sobreposição de funções entre as polícias, limitando sobremaneira a integração entre as instituições.

Fruto de estudo realizado por pesquisadores do Centro de Justiça e Sociedade da FGV Direito Rio ao longo de dezoito meses,¹ a presente obra pretende trazer à tona e aprofundar a discussão sobre a integração na segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, analisando de que maneira a integração entre essas agências se estrutura na prática, quais seriam os obstáculos para maior efetividade das políticas de integração e quais seriam os caminhos possíveis para seu aprimoramento. Embora o foco da pesquisa seja o estado fluminense, acreditamos que as sugestões de melhorias para o campo da segurança, que aqui se apresentam, podem ultrapassar fronteiras geográficas e ser adaptadas e aplicadas em outros contextos.

¹ A realização da presente pesquisa foi possível graças ao financiamento da Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado da Fundação Getúlio Vargas, a quem agradecemos. Nossos agradecimentos também ao Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito da FGV Direito Rio, aos entrevistados e entrevistadas no presente estudo e, por fim, aos assistentes de pesquisa Lucas Krause, Isabella Marins, Bernardo Leite, Gabriel Custódio, Pedro Freitas, Matheus Resende, Pillar Develly e Caio Guerra.

SUMÁRIO

Apresentação	7
Introdução	13
Capítulo 1. A integração na Segurança Pública e o panorama no Rio de Janeiro	19
Introdução.....	19
Governança, autonomia federativa e planos nacionais de Segurança Pública	20
A unificação e o policiamento completo das polícias	26
Panorama da Segurança Pública no Rio de Janeiro	28
A questão do compartilhamento de registros e procedimentos comuns: projetos-piloto em andamento no Rio de Janeiro.....	31
Conclusão.....	33
Capítulo 2. Aspectos normativos da integração na Segurança Pública 35	
Introdução.....	35
Sistema de partilha e competência constitucional, Estatuto dos servidores e Poder de Polícia no Brasil.....	36
O mapeamento e definição das áreas integradas de Segurança Pública (AISP, CISP e RISP): a repartição de competências geográficas	44
O Sistema Integrado de Metas (SIM) e sua dimensão normativa.....	47
Transição normativa da estrutura organizacional da Secretaria de Segurança (SESEG- RJ) e as Secretarias de Estado da PMERJ e da PCERJ. O Planejamento estratégico 2020-2025	49
Sistema de informações e dados. A inovação do ISGeo	53
Recursos: Fundo Nacional e Estadual de Segurança Pública.....	55

Conclusão.....	57
Capítulo 3. As dimensões da integração na Segurança Pública.....	59
Introdução.....	59
A percepção pluridimensional da integração na Segurança Pública: sistema classificatório dos especialistas e agentes.....	62
Qual a vantagem de se ter o Estado?.....	63
“Manter todo mundo no mesmo barco”. Sobre a integração gerencial: Dados, informação, estatística, fluxos de trabalho coordenado e procedimentos.....	73
“Tem que ir direto ao lucro”	78
Conclusão.....	80
Capítulo 4. Os obstáculos à integração na segurança pública	81
Introdução.....	81
A segurança pública “para além do mandato”: instabilidade e pessoalidade nas práticas de segurança.....	81
As polícias e suas diferentes culturas	85
O conflito de atribuições.....	89
A falta de integração de dados	91
Conclusão.....	93
Capítulo 5. A implementação da integração na segurança pública: alternativas possíveis	95
Introdução	95
Melhorias instrumentais e melhorias estruturais.....	96
Por uma maior atuação da União: protagonismo do governo federal como indutor de políticas públicas	99
Pacto Federativo: trincheiras da responsabilização e obstáculos normativos.....	100
Políticas orientadoras e indutoras: políticas preventivas, políticas criminais restaurativas	103
Distribuição de recursos, gestão da informação e coleta de dados..	107
Conclusão.....	109

Capítulo 6. Mensurando a integração	113
Introdução.....	113
Perfil dos entrevistados.....	115
Importância da cooperação.....	118
Existe integração?	127
Alguns obstáculos para existência da integração	130
Sobre as práticas de integração	131
Bloco confiança	133
Conclusão.....	138
Considerações Finais	141
Referências Bibliográficas	145

INTRODUÇÃO

As pautas amplas sobre reforma do sistema de Segurança Pública no Brasil são desdobradas em distintas dimensões que se interpenetram. Dentre elas, a investigação das causas da violência e as dinâmicas do crime, os desenhos estruturais das organizações policiais e a sua interação com o público e outras instituições, as molduras institucionais normativas e Planos Nacionais, programas e políticas públicas dos estados, os modelos de policiamento e as lógicas político-sociais da economia do sistema de justiça criminal. Teorias e pesquisas fundantes sobre análise das polícias investigam a relação de emergência da ação e da organização policial¹ e sua diferenciação com policiamento (público e privado), bem como suas correlações com a política cotidiana.²

O elo comum entre estes eixos supracitados é o questionamento sobre as formas de Estado, bem como de modos de governança³ na busca por um modelo democrático operacional que efetive o direito constitucional à segurança. A noção de governança está vinculada aos princípios de policiamento de ética republicana, modulado pela busca de tratamento não discriminatório, estrutura e capacidade das polícias, alocação e prioridades de ações definidas, a priori, pelo governo, por meio da vinculação dos órgãos policiais à legalidade e legitimidade, se desdobrando em: i) Estratégia (Planejamento Estratégico, relação entre política nacional e políticas estaduais); ii) Arranjos Institucionais (integração interna, intera-

1 BITTNER, Egon. The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models. **National Institute of Mental Health**, Center for Studies of Crime and Delinquency, nov. 1970.

2 BAYLEY, David H. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press, 1994. De acordo com o autor, enquanto o Estado continuar existindo, a polícia pública também existirá, dependendo do nível de violência encontrado nas comunidades.

3 Governança no setor público compreende o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Referencial Básico de Governança aplicável a órgão e entidades da administração pública/Tribunal de Contas da União. Versão 2 – Brasília: TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p.5. Ver Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

ção entre atores governamentais, interação governo-sociedade, interação com organizações estrangeiras e normas); iii) Tecnologia e conhecimento; e iv) Resultados (Avaliação estadual e *Accountability*).⁴

Na Segurança Pública, o problema de integração se tornou um problema federativo, decisório, de fluxo de trabalhos, de gestão, de ações conjuntas entre órgãos e pessoas, não só no âmbito policial (não redutível ao cumprimento de alguma lista de boas práticas ou procedimentos⁵), mas também no que diz respeito à identificação das esferas e limites da ação governamental no controle orçamentário; instâncias de avaliação e monitoramento da qualidade decisória governamental e dos órgãos policiais. No Brasil, especificamente sobre a definição e implementação estratégica na Segurança Pública, foram elaborados os Planos Nacionais realizados nos anos 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social,⁶ o Projeto Segurança Pública para o Brasil, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o Programa Brasil Mais Seguro,⁷ bem como o Plano Nacional para Redução de Homicídios (PNRH), estabelecendo ações estratégicas para territórios de maior concentração de homicídios, integração de políticas públicas, mobilização e participação social e articulação com entes federados. Os planos anteriormente citados foram fundamentados a partir do diagnóstico situacional com compromissos paradigmáticos da Segurança Cidadã,⁸ que, mesmo sendo considerado um documento político, com baixa formalização, deslocou o governo federal como protagonista da coordenação federativa na área⁹ por reduzida capacidade de implementação de planos táticos e operacionais. Apesar dos avanços de ordem normativa, é possível observar a reduzida articulação vertical entre estados, União e município e a necessidade de estreitar as articulações entre os Poderes Executivo e Judiciário, por meio do diagnóstico de déficit do pacto entre os entes federativos, alocação e arrecadação de recursos, precariedade de dados, efetivação de mecanismos de governança capazes de coordenar ações, efetuar parâmetros claros de ação e articulação interinstitucional.

4 TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Perfil integrado de governança pública e governança e gestão de:** pessoas, tecnologia da informação e contratações, das organizações da administração pública federal, 2018.

5 BAYLEY, D. H.; SHEARING, C. D. **Democratizing police abroad.** Washington: National Institute of Justice, 2001.

6 O plano compreendeu 15 compromissos, que se desdobravam em 124 ações, envolvendo temas relacionados com o crime organizado, o controle de armas, a capacitação profissional e o reaparelhamento das polícias.

7 Dentre os objetivos estavam o enfrentamento à impunidade, ao aumento da sensação de segurança, ao controle de armas e ao combate a grupos de extermínio.

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

9 SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. **Dilemas - Revista de estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, p. 501-521, jul/set. 2011.

Diferentes especialistas em segurança pública destacam a importância da efetiva colaboração e integração entre os órgãos policiais e as instituições da justiça criminal. Um ponto comumente discutido diz respeito ao nosso modelo de diferenciação entre os corpos policiais, haja vista as diferentes atribuições policiais previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Assim, cabe à Polícia Militar o exercício do policiamento ostensivo, com a intenção de inibir e reprimir o crime, sendo atribuição da Polícia Militar a realização do trabalho de “polícia judiciária”, investigando eventuais delitos praticados. Esta divisão parece suscitar, segundo alguns autores, uma ineficiência e uma eventual sobreposição de funções entre as polícias, limitando sobremaneira a integração entre as instituições. Se, de fato, esta diferenciação impacta a integração entre as polícias, ela não representa o único elemento complicador desta equação, conforme abordado anteriormente.

Buscando trazer à tona a discussão sobre o tema, a pesquisa intitulada “Mapeamento da Articulação e Integração da Política de Segurança Pública” buscou entender, essencialmente a partir da fala de agentes públicos e especialistas na matéria, de que forma a integração entre essas agências se estruturam na prática, quais seriam os obstáculos para maior efetividade das políticas de integração e quais seriam os caminhos possíveis para seu aprimoramento. A presente obra apresenta os resultados da referida pesquisa, estruturados da seguinte maneira.

O primeiro capítulo busca descrever os pontos fundamentais de debate na Segurança Pública, em especial no que se refere ao Estado do Rio de Janeiro, apresentando uma breve síntese do cenário nacional e de questões básicas quanto à gestão e à governança das polícias, para que se possa melhor compreender o objeto da presente pesquisa, qual seja, a integração na área de Segurança Pública.

Em seguida, o capítulo dois realizará uma breve descrição e análise dos dispositivos legais relativos à questão da integração na Segurança Pública, visando possibilitar melhor compreensão do quadro normativo que estrutura a matéria. Entendemos que, para a identificação do gargalo logístico, se faz necessário pontuar os principais pontos normativos acerca da provisão de meios humanos e materiais para dar continuidade à articulação e integração da Segurança Pública. Nesse sentido, a referida análise constitui instrumento fundamental para explorar o modo concreto de prestação dos serviços policiais e das instituições no âmbito da Segurança Pública.

Os três capítulos seguintes apresentam os resultados das entrevistas realizadas ao longo do ano de 2019 com agentes de segurança pública e especialistas. Foram assim realizadas entrevistas semiestruturadas com nove especialistas, cinco representantes da polícia civil (delegados de po-

lícia), cinco representantes da polícia militar (oficiais), um representante da polícia federal (delegado de polícia) e um representante do ministério público estadual. As conversas, que tiveram, em média, uma hora de duração, foram gravadas em áudio e, posteriormente, transcritas integralmente. Em seguida, todas foram analisadas verticalmente, possibilitando uma estruturação temática de cada uma das entrevistas. Após a análise vertical, foi iniciada a etapa de análise horizontal, que examinou a relação entre as falas dos entrevistados, buscando destacar suas semelhanças e diferenças, para então identificar as falas e temas que refletem o teor da maioria das entrevistas realizadas.

Assim, o terceiro capítulo analisa, através da fala dos entrevistados, a gramática da integração através de um sistema classificatório interdisciplinar entre a sociologia das organizações policiais, estudos sobre governança e gerencialismo na administração pública, bem como estudos de Teoria do Estado e Direito Constitucional. Trata-se de entender aqui de que maneira atores e especialistas compreendem a ideia de integração na Segurança Pública.

O capítulo seguinte aborda os elementos destacados pelos entrevistados como sendo aqueles que dificultam as políticas e práticas de integração no âmbito da segurança pública, percorrendo sobre a questão da instabilidade presente nela, das diferentes culturas policiais, do conflito de atribuições entre as polícias e dos limites da integração de dados e seus impactos nas políticas de integração.

O quinto capítulo busca explorar e compreender, dentro do tema da integração na segurança pública, as soluções apontadas por especialistas e gestores, objetivando compreender como as ideias de melhorias se manifestam nas narrativas dos entrevistados.

Por fim, o sexto capítulo do relatório tem como objetivo aferir, através de um viés quantitativo, a percepção dos profissionais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) a respeito do tema da integração na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro. Como instrumento de coleta de dados, foi aplicado um *survey*, por meio de questionários, os quais foram respondidos por policiais que se voluntariaram após contato e apresentação da pesquisa pelos pesquisadores. O formulário foi preenchido por 124 agentes de segurança da PMERJ e da PCERJ, contemplando 120 questões fechadas. A quantidade de entrevistas realizadas não foi definida *a priori*, dado a natureza experimental deste primeiro levantamento, tendo sido os formulários preenchidos entre julho e dezembro do ano de 2019. Os quatro blocos de perguntas foram organizados com o objetivo de investigar a percepção dos agentes sobre a importância de aspectos da segurança, o nível de concordância com questões relacionadas à integração, existência

de práticas de integração nos últimos 12 meses e o nível de confiança nas instituições.

Embora o foco da pesquisa seja o estado fluminense, muitas das questões levantadas no presente relatório possuem relação direta com a esfera federal de governo. Além disso, acreditamos que as sugestões para melhorias para o campo da segurança, que aqui se apresentam, podem ultrapassar fronteiras geográficas e ser adaptadas e aplicadas em contextos distintos.

CAPÍTULO 1. A INTEGRAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA E O PANORAMA NO RIO DE JANEIRO

INTRODUÇÃO

Neste capítulo introdutório, buscamos descrever os pontos fundamentais de debate na Segurança Pública, em especial no que se refere ao Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, relevante expor uma breve síntese do cenário nacional e de questões básicas relacionadas à gestão e à governança das polícias, para que se possa melhor compreender o objeto da presente pesquisa, qual seja, a integração na área de Segurança Pública.

Sabe-se que o pressuposto normativo-constitucional é o compartilhamento entre todos, coletivamente, das atividades para a garantia do direito fundamental à segurança e acesso à justiça como consolidação da cidadania plena, apesar de sua vinculação à dimensão pública estatal. Nesse sentido, a análise é voltada de forma mais recorrente para ações do Estado e suas interações.¹

Um caminho de consenso de gestores de Segurança Pública seria a integração entre órgãos de segurança pública. Tal afirmativa pode ser exemplificada pelo direcionamento das propostas governamentais por intermédio da apresentação da Doutrina Nacional de Atuação Integrada de Segurança Pública (DNAISP).² Esse programa tem como objetivo traçar

1 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 jan. 2020. Os parâmetros da segurança pública disciplinados, principalmente, no capítulo III do Título V da Constituição Federal de 1988. O artigo 144, *caput*, dispõe que a “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Prosseguindo, em seus incisos e parágrafos, o artigo 144 destaca quais são os órgãos responsáveis. I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

2 A proposta da DNAISP é padronizar e orientar o desenvolvimento dos ciclos de plane-

os ajustes necessários para que as operações sigam as mesmas diretrizes defendidas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP): combate à corrupção, crime organizado e crimes violentos com o “emprego nas operações integradas entre os órgãos de segurança pública e defesa social”, com a construção de mecanismos efetivos de cogestão e a colaboração entre os três níveis federativos – como previstos no Sistema Único de Segurança Pública – entendidos como componentes decisivos para os êxitos neste difícil setor da gestão pública. Por mais que se tenha uma autonomia entre entes federativos e entre os órgãos policiais, a lógica do combate à corrupção entra nos modos das polícias e os seus anúncios são assim efetuados.

Tais esforços derivam de diagnósticos de especialistas de segurança pública quanto ao nosso sistema ser descoordenado e engessado; muitas das vezes em relação à determinação de competências, bloqueando a capacidade de os Estados adaptarem suas especificidades. Assim, destacamos, no primeiro tópico desta introdução, a relação entre a governança, a autonomia federativa e os planos nacionais de segurança pública, para que o leitor possa compreender os pontos em debate. Posteriormente, abordaremos, de uma forma breve, os panoramas sobre as ações feitas na área de Segurança Pública, destacando a reorganização estrutural com a extinção da Secretaria de Segurança Pública e os novos projetos que estão em curso sobre integração entre órgãos policiais, em especial acerca do compartilhamento de registros e procedimentos comuns.

GOVERNANÇA, AUTONOMIA FEDERATIVA E PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

As pautas sobre reforma do sistema de Segurança Pública no Brasil são desdobradas em distintas dimensões que se interpenetram. Dentre elas, a investigação das causas da violência e as dinâmicas do crime, os desenhos estruturais das organizações policiais e a sua interação com o público e outras instituições, as molduras institucionais normativas e Planos Nacionais, programas e políticas públicas dos estados, os modelos de policiamento e as lógicas político-sociais da economia do sistema de justiça criminal.

Nesse sentido, e dando enfoque, inclusive, para a parte da *responsabilidade de todos*, destaca Regina Esteves que “vigias involuntários são essenciais. Se o cidadão aprecia sua rua, gostará de mantê-la em seguran-

jamento, execução, monitoramento, avaliação e consolidação das ações e operações integradas de segurança pública e defesa social. A metodologia exitosa utilizada pelo Centro Integrado de Comando e Controle Nacional (CICCN) em grandes eventos sediados no Brasil, como Copa do Mundo e Olimpíadas, e aperfeiçoada para a segurança pública ordinária do país foi validada por meio da Portaria nº 222, de 28 de dezembro de 2018.

ça. Se vê um roubo, ou uma ameaça, esses ‘olhos da rua’, como chamava Jacobs, podem ligar para a polícia, fazer barulho – ajudando a defender a cidade”.³ Teorias e pesquisas fundantes sobre análise das polícias investigam justamente a relação de emergência da ação e da organização policial⁴e sua diferenciação com policiamento (público e privado), bem como suas correlações com a política cotidiana.⁵

O elo comum entre estes eixos supracitados é o questionamento sobre as formas de Estado, bem como de modos de governança⁶ na busca por um modelo democrático operacional que efetive o direito fundamental à segurança (art. 5º, *caput* da CRFB/1988) e, por isso, universalizável pela redução da violência e administração da criminalidade pelo Estado. Considerando que categoria de governança não tem um escopo conceitual preciso,

num plano ideal, governança caracterizar-se-ia pela articulação de interesses e tomada de decisão entre os múltiplos atores que atuam em cooperação, motivados pela expectativa de que essas ações conjuntas resultem na solução mais eficaz para os problemas em foco.⁷

Contudo, a governança está vinculada aos princípios de policiamento de ética republicana, modulado pela busca de tratamento não discriminatório, estrutura e capacidade das polícias, alocação e prioridades de ações definidas, *a priori*, pelo governo por meio da vinculação dos órgãos policiais à legalidade e legitimidade.

(...) tudo que estabelece e autoriza as alternativas de ação de que uma polícia é capaz – efetivo da polícia, sua estrutura organizacional no espaço, desenho, dimensão e subordinação entre suas especialidades ou repartições funcionais de suas atividades, seus equipamentos, procedimentos – tem que decorrer de decisões políticas e não da própria polícia.⁸

3 ESTEVES, Regina. Uma questão de confiança. In: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Datafolha**. Rio sob intervenção. São Paulo, p. 20-21, 2019.

4 BITTNER, *op. cit.*

5 BAYLEY, 1994. De acordo com o autor, enquanto o Estado continuar existindo, a polícia pública também existirá, dependendo do nível de violência encontrado nas comunidades.

6 Governança no setor público compreende o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Referencial Básico de Governança aplicável a órgão e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 – Brasília: TCU. **Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão**, 2014. p.5. Ver Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

7 PROENÇA JÚNIOR, Domício Proença; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 2, p. 20, 2009.

8 *Ibid.*

Desse modo, importante considerar que as dimensões definidas pela governança pública se desdobram em: i) Estratégia (Planejamento Estratégico, relação entre política nacional e políticas estaduais); ii) Arranjos Institucionais (integração interna, interação entre atores governamentais, interação governo-sociedade, interação com organizações estrangeiras e normas); iii) Tecnologia e conhecimento; e iv) Resultados (Avaliação estadual e *Accountability*).⁹

Na Segurança Pública, o problema de integração se tornou um problema federativo, decisório, de fluxo de trabalhos, de gestão, de ações conjuntas entre órgãos e pessoas, não só no âmbito policial, não redutível ao cumprimento de alguma lista de boas práticas ou procedimentos,¹⁰ mas também pela identificação das esferas e limites da ação governamental de controle orçamentário; instâncias de avaliação e monitoramento da qualidade decisória governamental e dos órgãos policiais.

No Brasil, especificamente sobre a definição e implementação estratégica na Segurança Pública, foram elaborados os Planos Nacionais realizados em 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social,¹¹ em 2002; o PRONASCI, em 2006; o Programa Brasil Mais Seguro, em 2012;¹² e, em 2015, foi instituído o PNRH, estabelecendo ações estratégicas para territórios de maior concentração de homicídios, integração de políticas públicas, mobilização e participação social e articulação com entes federados.

Os planos anteriormente citados foram fundamentados a partir do diagnóstico situacional com compromissos paradigmáticos da Segurança Cidadã,¹³ sendo considerado um documento político, com baixa formalização, mas deslocando o governo federal como protagonista da coordenação federativa na área¹⁴ por reduzida capacidade de implementação de planos táticos e operacionais.

Verificou-se a reduzida articulação vertical entre Estados, União e Município e a necessidade de estreitar as articulações entre os Poderes Executivo e Judiciário, através do diagnóstico de déficit do pacto entre os entes federativos, alocação e arrecadação de recursos, precariedade de dados, efetivação de mecanismos de governança capazes de coordenar ações, efetuar parâmetros claros de ação e articulação interinstitucional.

9 TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Perfil integrado de governança pública e governança e gestão de:** pessoas, tecnologia da informação e contratações, das organizações da administração pública federal, 2018.

10 BAYLEY, 2001.

11 O plano compreendeu 15 compromissos, que se desdobravam em 124 ações, envolvendo temas relacionados com o crime organizado, o controle de armas, a capacitação profissional e o reaparelhamento das polícias.

12 Dentre os objetivos, estavam o enfrentamento à impunidade, ao aumento da sensação de segurança, ao controle de armas e ao combate a grupos de extermínio.

13 SAPORI, *op. cit.*

14 SENTO-SÉ, *op. cit.*, p. 501-521.

Diante dessa reduzida coordenação, articulação e integração entre os órgãos governamentais, nas palavras do ex-ministro de Estado de Segurança Pública, Raul Jungmann, o planejamento no setor vem sendo vinculado à saída do “estágio de um federalismo acéfalo para o de um federalismo compartilhado, em nome da vida e da segurança e contra a violência em todos os níveis”.¹⁵ Com essa apresentação, é conveniente descrever algumas principais diretrizes que a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)¹⁶ apresenta como um instrumento de concretização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pelo objetivo:

(...) Desenvolver essa governança através da padronização de dados, integração tecnológica, de inteligência e operacional, encontrando no Conselho Nacional de Segurança Pública um colegiado com competência para debater e validar uma política nacional para o setor e promover o acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública.¹⁷

Observando o atual conjunto de objetivos, é importante apreender o acúmulo técnico-político anterior, o desenho Institucional do SUSP, pensado em 2003 e implementado recentemente em 2018, e o diagnóstico efetuado pelo Ministério da Justiça que identifica a importância de atuação coordenada e integrada de segurança pública no país.^{18,19}

As estratégias definidas, consoantes com o propósito investigativo desta pesquisa, se consolidam na agenda de padronização procedimental, operacional das polícias, sistema único nacional de dados, troca de informações,²⁰ fortalecimento da capacidade investigativa das Polícias Civis, fomentando a desburocratização e capacitação em investigação criminal.

15 Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

16 Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Regulamentada, no âmbito da União, pelo Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018.

17 PNSPDS, 2018, p.8.

18 PNSPDS, 2018, p. 29-37.

19 Os objetivos do referido plano são dentre outros: reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais; enfrentar as estruturas do crime organizado; elevar o nível de percepção de segurança da população; fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência; ampliar o controle e o rastreamento de armas de fogo, munições e explosivos, dentre outros voltados para combate à lavagem de dinheiro, fontes de financiamento e de gestão, bem como condições de trabalho.

20 Sobre o tema, ver Portaria nº 114, de 25 de julho de 2019, que estabelece diretrizes, disciplina e regulamenta o acesso à aplicação SINESP INFOSEG, disponibilizada na plataforma do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas - SINESP, e dá outras providências e Portaria nº 845, de 19 de novembro de 2019, que dispõe sobre os critérios de adesão, acesso aos dados e informações e classificação de adimplência dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do SINESP.

As principais críticas à política de segurança pública dizem respeito à ausência de investimentos em inteligência e prevenção, apenas em repressão. Como destaca Eduardo Batitucci, há “prevalência de continuidades culturais e institucionais, como o predomínio da vigilância sobre a prevenção, informalização das práticas, personalismo na decisão e na gestão e uma alta discricionariedade associada à prática do policial de linha”.²¹

No mesmo sentido, o governador do Estado, Wilson Witzel, enfatiza desde suas campanhas eleitorais e ao longo de 2019 a necessidade de ações de combate à corrupção e lavagem de dinheiro, em suas palavras: “Se você tiver delegados e agentes da Polícia Civil debruçados em relatórios do COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) e dados do comércio, (seria possível identificar) por onde está o dinheiro do tráfico e do crime organizado”. Contudo, as ações de inteligência podem ser bloqueadas justamente por falta de recursos do Estado.

O governador reformulou o sistema de inteligência de segurança pública do Estado com a edição do Decreto nº 46.333/2019, com o estabelecimento das atividades divididas entre as polícias Civil, Militar e de Administração Penitenciária. Contudo, apesar da proibição de investigação feita pela Constituição Federal à Polícia Militar,²² por sua função ostensiva, haveria a possibilidade de colaboração com os sistemas da Polícia Civil com notícias de fatos e algumas informações.

Ademais, há o incentivo com propostas e planos que efetivam o prognóstico do dever de troca de informações de inteligência policial e de inteligência de Estado em relação a estrutura sobre investigação das lideranças e integrantes de organizações criminosas entre as diferentes organizações policiais da União e dos Estados e do Distrito Federal e a fixação de protocolos comuns de ação entre as instituições de segurança pública e do sistema de justiça criminal, bem como o estabelecimento de sistemas de metas e monitoramento.²³Necessário ter clareza acerca do

21 BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, n. 7, 2010.

22 RODAS, Sergio. Decreto do Rio que inclui PM na inteligência é inconstitucional, dizem professores. **Revista Consultor Jurídico**, 05 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-05/decreto-rio-inclui-pm-inteligencia-inconstitucional>. Acesso em: 09 set. 2020.

23 PNSPDS, 2018, p. 46. Dentre as ações/estratégias, destacamos: a) Fomentar a produção periódica e padronizada de informações e dados sobre segurança pública, defesa civil e justiça; b) Apoiar, técnica e financeiramente, as unidades federadas na execução de projetos e ações voltados à área de segurança pública, defesa social e Defesa Civil na implantação de sistemas informatizados cujos dados sejam compartilhados e integrados em banco de dados nacional; c) Promover a padronização de procedimentos e metodologias de gestão; d) Promover o desenvolvimento de modelos e ferramentas de gestão; g) Padronizar a matriz curricular de formação policial, da identidade visual dos órgãos de segurança pública, dos documentos de identificação funcional, além da elaboração de manuais e procedimentos operacionais padronizados; h) Criar escola (ou sistema) nacional

propósito da organização dos órgãos, além dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços.²⁴

Especificamente em relação aos projetos e pesquisas sobre reformas policiais, o fator político da relação temporal de implementação e a consideração do impacto gerado²⁵ nos órgãos policiais apontam como relevante: a implantação da gestão modelo compstat, sistemas integrados de informação e formação de equipes integradas por problemas.

O exercício da função do Ministério da Justiça e Segurança Pública na coordenação e responsabilização da política de segurança pública tem o limite da autonomia administrativa conferida aos estados e municípios em relação às suas agências policiais. A coordenação centralizada minimiza a excessiva politização e partidarização política das polícias pelos poderes (ilegais ou não) locais; a pluralidade de procedimentos e práticas policiais existentes, com baixa normatividade; e o fato moderador da autonomização excessiva dos policiais no exercício de sua discricionariedade.

Contudo, nesse âmbito voltado para à integração, o diagnóstico comum realizado é de falta de confiança entre os órgãos governamentais e policiais, a questão do isolamento e do corporativismo dos órgãos policiais, as diferentes culturas organizacionais (PMERJ, PCERJ, Ministério Público e Judiciário), reduzida transparência nas tomadas de decisão e lógicas policiais excessivamente combativas, discricionárias,²⁶ bem como uma cultura jurídica inquisitorial.²⁷

de formação em gestão de segurança pública, serviços penais e defesa civil e estabelecer centro de excelência de produção de dados e estatística na área de segurança pública; (...) t) Adotar as medidas necessárias à simplificação, padronização e desburocratização no atendimento de ocorrências policiais, descentralizando, sempre que possível, o atendimento, de forma a torná-lo menos formal, mais célere, econômico e eficiente, priorizando a resolução no local do fato. (PNSPDS, 2018, p. 46)

24 CIPFA - Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. The good governance standard for public services. Jan. 2004.

25 BEATO, Cláudio; RABELO, Karina; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. Reforma policial no Brasil. In: BEATO, Claudio (org.). **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 205-206.

26 MUNIZ, Jacqueline. Discricionariedade policial e a aplicação seletiva da lei na democracia. **Revista Ultima Ratio**, v. 2, n. 2, p. 97-122, 2008.

27 Ver LIMA, Roberto Kant de. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, 2013; LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, n. 10, jun. 1989.

A UNIFICAÇÃO E O POLICIAMENTO COMPLETO DAS POLÍCIAS

Nos debates sobre os ciclos completos de polícia,²⁸ um dos pontos comumente suscitados diz respeito ao conflito de atribuições, funções, competência e ações operacionais entre as polícias, o que daria ensejo tanto a uma sobreposição de tarefas, quanto a uma possível inércia dos órgãos, tendo em vista, entre outros, os bloqueios burocráticos na distribuição de recursos públicos.

Não obstante sua longa trajetória de discussão, o tema se mostra ainda controverso. Isso porque há, no âmbito normativo, dualidade das atividades investigativas (conferidas às polícias civis estaduais e à Polícia Federal, referente aos crimes comuns, conforme o art. 144, §1º, inciso I, e §4º da CRFB/1988) e ostensivas (conferidas às polícias militares estaduais conforme art. 144, §5º da CRFB/1988).²⁹

Estas atividades se desenvolvem pelo que a teoria destaca como ciclos de polícia, que são os conjuntos de todas as funções desenvolvidas pelos órgãos de Segurança Pública e são, tradicionalmente, divididos em dois subgrupos: pré-crime, ou seja, atividades de prevenção e monitoramento; e pós-crime, repressão do ato delituoso e investigação, com entrega do resultado investigatório ao Ministério Público para providências dentro da esfera de persecução penal (art.129 da CRFB/1988).

A título exemplificativo, no relatório final da Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Civis e Militares, criada no âmbito da Câmara dos Deputados em 2015, cuja realização de audiências públicas, missões oficiais nacionais e estrangeiras foram publicadas em julho de 2018, os problemas identificados desse modelo no Brasil seriam:

- i) a quebra de ciclo de atividades; ii) a rivalidade entre as instituições; iii) letalidade e vitimização policial; iv) baixas taxas de elucidação de delitos; v) o corporativismo como

28 Analisando como se aplicam os ciclos, tem-se, normativamente e constitucionalmente, na polícia federal, a competência para o exercício do ciclo completo de polícia. Por outro lado, enquanto a polícia federal goza de competências para exercer as duas fases citadas anteriormente (pré-crime e pós-crime), a polícia civil tem somente a competência para o exercício de funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais e a polícia militar para o exercício de polícia ostensiva e preservação da ordem pública. Ver CÂMARA, Paulo Sette. Considerações em torno do ciclo completo da ação policial. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, Suplemento Especial, p. 28-33, fev./mar. 2016; e SAPORI, Luis Flávio. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, Suplemento especial, p. 50-58, fev./mar. 2016.

29 Decreto nº 88.777/83, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, define o Policiamento Ostensivo como "ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando à manutenção da ordem pública".

bloqueador do controle interno; vi) ausência de matriz curricular padronizada; vii) divergência das doutrinas policiais, a depender do Estado da Federação; viii) segregação pelo acesso duplice às carreiras policiais; ix) vinculação da Polícia Militar ao Exército pela submissão ao Código Penal Militar e Regulamento Disciplinar do Exército (RDE).³⁰

Analisando as consequências da unificação das polícias, teríamos 27 polícias estaduais. Com a fusão do efetivo e recursos logísticos, haveria a possibilidade de aperfeiçoar a estrutura física e padronizar procedimentos, mas o risco de um governo policial poderia ser amplificado, já que o corporativismo de ambas as organizações é visto como um impeditivo para efetivação de um controle interno e externo.

Já sobre o ciclo completo, caso a opção legislativa fosse para institucionalização do setor investigativo da polícia militar e de patrulhamento na polícia civil, sem a redistribuição territorial e sobre os tipos de crime que cada órgão teria competência, os conflitos poderiam se amplificar.

Há propostas legislativas de *desconstitucionalizar* a separação entre polícia civil e militar.³¹ Considerando o cenário nacional diante das diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal, o Fundo Nacional de Segurança Pública repassou recursos para a implantação de estratégias de integração policial.

Além da grande autonomia estadual e distrital para o tema, alguns outros fatores explicam a maneira descentralizada que se dá a gestão de dados da Segurança Pública. Seguindo a análise feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) por Isabel Figueredo,³² até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, a questão da gestão de dados não era prioritária, apesar de a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)³³ existir desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. Somente neste momento, então, foi criado e, de fato, operacionalizado o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) e investimentos significativos começaram a surgir, superando R\$ 100 milhões.³⁴ Assim, uma tentativa realmente concreta de se unificar os dados de Segurança pública no país ainda é muito recente, tendo pouco mais

30 BRASIL. Câmara dos Deputados, 2018, p. 127-128.

31 Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 51. Ementa: Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.

32 Advogada e consultora em Segurança Pública. Foi Diretora de Ensino e Pesquisa da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) (2011/2015) e secretária adjunta de Segurança Pública do Distrito Federal (2016).

33 Secretaria Nacional de Segurança Pública.

34 FIGUEIREDO, Isabel. A gestão de Informações e o papel da Senasp. **Boletim de análise político-institucional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jan./jun. 2017.

de 10 anos e, somando à resistência dos entes estaduais para cooperarem com o sistema, tem-se um grande obstáculo para uma gestão unificada.

PANORAMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Importante destacar algumas condições de ação do atual governo na Segurança Pública, eleito em 2018, frente ao contexto no Rio de Janeiro referente à pós-intervenção federal, programa de pacificação iniciado em 2009, à implementação do Sistema de Metas, à criação do Instituto de Segurança Pública (ISP) e ISPGeo.

A taxa de elucidação de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro,³⁵ no segundo semestre de 2018, chegou a 19,5%, segundo dados do ISP. A baixa taxa de resolução de crimes, associada ao alto índice de criminalidade na cidade tem como consequência a avaliação da economia do crime e as reações públicas prioritárias (não exclusivas) para cada tipo de agenda.

Na década de 1990, a reação pública do Estado tinha como objetivo a redução do delito de tráfico de entorpecentes, buscando o controle territorial das principais comunidades na região metropolitana do Rio de Janeiro³⁶, e reafirmando assim a opção de soluções bélicas nas intervenções policiais repressivas em locais considerados críticos.

As táticas frequentemente se baseiam no confronto direto nas áreas com os maiores índices de violência (geralmente as comunidades carentes do estado são os maiores alvos), contando, inclusive, com o uso de franco-atiradores em algumas operações.³⁷ Apesar de todas as controvérsias e críticas, tais ações são legitimadas por setores governamentais com base na redução do número absoluto de homicídios, constatado em alguns documentos do ISP³⁸ e, recentemente, no Atlas da Violência.³⁹

Observou-se posteriormente a construção de uma agenda governamental voltada para uma lógica preventiva de articulação com a popu-

35 Resolução SESEG nº 1234, de 28 de setembro de 2018.

36 MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 21, n.61, set./dez. 2007.

37 CAPELLI, Paulo; PRADO, Thiago. 'Snipers já estão sendo utilizados, só não há divulgação, diz Witzel sobre ação da polícia. **O Globo**, 31 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/snipers-ja-estao-sendo-utilizados-so-nao-ha-divulgacao-diz-witzel-sobre-acao-da-policia-23563496>. Acesso em: 27 out. 2019.

38 ISP - INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões**. Mar. 2019. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

39 ISP - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas da violência*. Rio de Janeiro: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2019.

lação para afirmação da segurança com cidadania. Não que a “guerra às drogas” e as disputas territoriais entre as facções tenham desaparecido da ambição estatal, mas os decretos focaram na criação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), com o contexto de grandes eventos, como Copa e Olimpíada na cidade, e na união de esforços para uma ética solidária entre as agências policiais. De acordo com distintos especialistas, tais como Ignácio Cano, a criação das UPPs foi a mais promissora política pública realizada até então, comparado às outras. A princípio, parecia que alteraria completamente a segurança pública do Rio de Janeiro, mas acabou se tornando mais um modelo fracassado atrelado às políticas de enfrentamento. O programa de pacificação tinha como objetivo considerar as demandas locais e realizar parcerias com agências públicas e privadas, desenvolvendo diálogo com a sociedade. De acordo com Jacqueline Muniz e Kátia Sé:⁴⁰

A (re)aproximação entre policiais e moradores nas áreas retomadas de grupos armados pelo estado aparece nas narrativas da pacificação como um fazer moderno e criativo que prioriza a construção de redes de confiança para que delas compartilhem polícia e sociedade.

Destacavam-se naquele momento, compreendido entre 2008 a 2016, os discursos governamentais voltados para os relacionamentos entre as polícias e a sociedade civil com o objetivo de romper o isolamento corporativo pela busca de consentimento social e garantia de suas atividades. O foco era uma reforma interna, com a repactuação de outros modelos de policiamento, e uma articulação com outros atores, como, por exemplo, associação de moradores e órgãos de inclusão social. Um dos possíveis fatores responsáveis pelo declínio do programa foi a redução drástica de recursos e estrutura, tendo em vista a mudança de foco na esfera política.

O ano de 2018 foi marcado por notícias de crises econômicas e financeiras do Estado, deixando servidores públicos com salários atrasados e contas não pagas pelo governo estadual.⁴¹ No dia 16 de fevereiro de 2018, por decreto,⁴² houve a declaração da Intervenção Federal (art. 34

40 MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; MELLO, Kátia Sento Sé. Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 44-65, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892015000100044&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 abr. 2020.

41 GAVRAS, Douglas. Crise financeira deixou marcas no Estado do Rio. **Estadão**, 13 fev. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,crise-financeira-deixou-marcas-no-estado-do-rio,70002187692>. Acesso em: 27 out. 2019.

42 BRASIL. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018. Este decreto foi publicado após o período de Carnaval no Rio de Janeiro. Neste período, distintos anúncios midiáticos reportavam reiteradamente que a quantidade de assaltos, arrastões, dentre outros crimes, estariam fora de controle. Logo em seguida, como resposta, o governador

da CRFB)⁴³ no Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, efetuando um planejamento de abertura de crédito extraordinário com a alocação de recursos de 1 bilhão de reais, exceção prevista na agenda de redução de gastos públicos instituída pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.⁴⁴

Esse poder de intervir contraria os desenhos propostos pelo Ministro da Defesa a partir de 2014 pela Garantia da Lei e da Ordem (GLO),⁴⁵ em que o emprego das Forças Armadas abrangeria situações previsíveis, com o esforço de limitação e planejamento deliberado em situações imprevisíveis, caracterizadas por crises repentinas, que exigiriam um planejamento emergencial.

Ignácio Cano aponta que um dos fatores para a realização de tal operação seria, em realidade, uma tentativa de o governo federal conseguir apoio popular ante a uma sequência de derrotas anteriores, ressaltando que, se esse era o objetivo, falhou.⁴⁶ Isto porque a intervenção federal conseguiu apenas reduzir o quantitativo do roubo de cargas e aumentar o número de mortes pela polícia. Ainda de acordo com Cano, “de 2013 para cá, com a exceção de 2015, houve uma piora progressiva de todos os indicadores de criminalidade violenta, mas nada que justifique a percepção de ‘emergência’ que foi usada para justificar a intervenção federal”.⁴⁷

do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, anunciou em entrevista à Rede Globo que houve de fato uma falha no planejamento de segurança na cidade, e, em suas palavras, afirmou que nunca transferiria suas responsabilidades, mas a desordem urbana prejudicara muito o planejamento, pois muitas pessoas estavam acampadas na área da praia, e o governo não estava preparado, considerando então um erro de sua administração. **G1 RIO.** Pezão admite falha no planejamento da segurança no carnaval: ‘Não estávamos preparados’. 14 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/carnaval/2018/noticia/governador-do-rj-admite-que-houve-falha-no-planejamento-da-seguranca.ghtml>. Acesso em: 05 dez. 2019.

43 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

44 BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: I - do Poder Executivo. § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

45 Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) é uma operação militar determinada pelo presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem (Arts. 3º, 4º e 5º do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001).

46 CARNEIRO, Júlia Dias. Violência no Rio: Estado vive ‘derrota profunda de projeto civilizador’, diz especialista em segurança pública. **BBC News Brasil**, Rio de Janeiro, 01 mar. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-47311996>. Acesso em: 27 out. 2019.

47 CANO, Ignácio. A especificidade da segurança pública no Rio de Janeiro. In: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Datafolha.** Rio sob intervenção. São Paulo, p. 22-23, 2019.

No âmbito interno, foram traçadas algumas esparsas mudanças na gestão da segurança pública, como o ex-secretário Richard Nunes, que trabalhou na capacitação das tropas e ações estruturantes, além de incrementos no patrimônio (compra de armas, viaturas e equipamentos de proteção) e a convocação de policiais para atuação em conjunto.

Porém, a incorporação do hábito de divisão de trabalho vem sendo dissipado, entre outros, em razão de cessão dos policiais para outros órgãos, o que vem comprometendo o quadro de efetivos. Sabe-se que há um grave problema de estrutura e de pessoal nas polícias. Conforme projeções do governo, a título ilustrativo, teriam sido cedidos 362 Policiais Militares a outros órgãos no Rio de Janeiro⁴⁸, medida que contraria o posicionamento previsto na intervenção federal, que interrompeu as transferências e determinou a volta dos agentes.

Com a extinção da Secretaria nos seus primeiros dias de mandato, em 2019,⁴⁹ uma das preocupações levantadas diz respeito à dificuldade de articulação entre o órgãos, argumentando-se que, com um ator intermediário como a Secretaria de Segurança Pública, que se ocupa tanto dos fatores políticos quanto dos técnicos, as negociações possuiriam menores oportunidades de serem dominadas por uma das partes. De acordo com Ignácio Cano, a extinção não trará às polícias uma maior autonomia de uma em relação à outra, destacando que a Secretaria pouco intervia nas relações corporativas de cada uma, ou seja, já existia uma autonomia de cada Polícia.⁵⁰

A QUESTÃO DO COMPARTILHAMENTO DE REGISTROS E PROCEDIMENTOS COMUNS: PROJETOS-PILOTO EM ANDAMENTO NO RIO DE JANEIRO

Pesquisas investigaram programas governamentais como, por exemplo, quando da época da implementação da delegacia legal no Rio de Janeiro sob o olhar de compreensão da lógica que regula a produção dos registros de ocorrência e os desafios quanto ao sistema cartorial, tendo como consequência a dificuldade no registro e acompanhamento dos procedimentos judiciais, justamente por uma cultura do sigilo de dados,⁵¹ cultura

48 GRANDIN, Felipe. Com déficit de policiais, PM cede 6 agentes por dia a outros órgãos no RJ. **O Globo**. Rio de Janeiro, 02 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/03/25/com-deficit-de-policiais-pm-cede-6-agentes-por-dia-a-outros-orgaos-no-rj.ghtml>. Acesso em: 27 out. 2019.

49 Decreto nº 46.544, de 01 de janeiro de 2019.

50 Este tema será analisado em capítulo próprio.

51 MIRANDA, Ana Paula Mendes; PITA, María Victoria. Rotinas burocráticas e linguagens do estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 59-81, 2011.

profissional inacessível aos não juristas e interpretações exclusivamente feitas pelo Estado e para o Estado.

É comum no cenário do Estado que, por exemplo, a Polícia Militar não compartilhe informações com a Polícia Civil e vice-versa. Uma das possíveis explicações para essa resistência na centralização dos dados é a importância que as instituições dão a terem mais sucesso do que as outras, já que isso pode refletir em benefícios orçamentários ou políticos, causando uma verdadeira competição. É possível afirmar que, além das barreiras de integração entre os entes federativos – diálogo entre órgãos federais e estaduais – há, também, uma grande resistência entre as organizações do próprio Estado para criar uma dinâmica de integração e centralização dos dados sensíveis à Segurança Pública.

Diante da trajetória histórica de não padronização de registro de ocorrência,⁵² a ação governamental no Rio de Janeiro, em 2019, escolheu a região da Ilha do Governador para implementar o projeto-piloto denominado como Sistema de Ocorrência Virtual, com o objetivo delimitado aos crimes de menor potencial ofensivo. Esse sistema geraria uma integração justamente porque a ocorrência seria registrada pelo policial militar no mesmo local do fato e pelo sistema, e o delegado validaria aquele registro feito pela PM.

De acordo com os gestores, tal ferramenta iria contribuir para liberação do policial para a realização do policiamento ostensivo, contribuindo para sua eficiência de pronto-atendimento. Isso porque quase metade do efetivo da PM do Rio não está nas ruas. Dados indicam que dos 43.860 agentes da ativa, 22.324 fazem o policiamento ostensivo – a atividade-fim da corporação. Os outros 49,1% estão afastados ou foram destacados para funções administrativas em batalhões, hospitais e outras unidades, a chamada atividade-meio.⁵³

No Rio de Janeiro, a proposta recente de criação do distrito policial sugere que as áreas de atuação da Polícia Militar seriam as mesmas dos agentes da Polícia Civil, que deixariam de fazer o atendimento ao público nos balcões para atuar exclusivamente no trabalho de investigação. Assim, ambos estariam numa mesma estrutura física. Além disso, a distribuição dos inquéritos seria realizada por sorteio, e não mais por região. O projeto

52 Em Santa Catarina, em março de 2019, a Polícia Civil e Militar adotou o modelo de registro único. A denominada ferramenta **Integra** de gerenciamento das informações, com bases de dados comuns, pode ser acessada por policiais civis e militares nas suas atividades de investigação ou planejamento do policiamento. O modelo eletrônico e unificado tem como objetivo oferecer estatísticas registradas pelas duas corporações e gerar estatísticas mais precisas a partir da padronização das informações.

53 AMADO, Guiherme. Quase metade da PM do Rio não atua no policiamento ostensivo. **O DIA**. Rio de Janeiro, 17 dez. 2018. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/guerra-do-rio/quase-metade-da-pm-do-rio-nao-atua-no-policiamento-ostensivo-23309953.html>. Acesso em: 30 out. 2019.

seria inicialmente instalado no bairro da Tijuca, mas, recentemente, foi publicada a indicação de implantação no município de Maricá.⁵⁴

Ademais, importante destacar o projeto sobre integração em Maricá pelo seu desempenho relevante como modelo no Rio de Janeiro justamente pela articulação entre as polícias, ministério público e judiciário; com a efetivação de meios digitalizados, os procedimentos poderão se tornar mais céleres e, assim, atingirem desempenho eficiente.

CONCLUSÃO

Neste capítulo, destacamos os pontos-chave de discussão sobre Segurança Pública, trazendo questões específicas do Estado do Rio de Janeiro. Assim, observamos que os modos de governança propostos, em especial no âmbito federal, possuem o objetivo de articulação das instituições na busca por um modelo democrático operacional que efetive o direito fundamental à segurança (art. 5º, *caput* da CRFB/1988). Contudo, vimos que essa questão é complexa, pois envolve diferentes níveis de governo, bem como noções sobre nosso modelo federativo. Assim, como há uma autonomia de cada ente, as induções do governo federal precisam do acompanhamento de barganhas e incentivos quanto a recursos federais para investimentos nos estados.

Por isso, pontuamos de forma breve o histórico de publicação dos planos nacionais de Segurança Pública para mostrar ao leitor os focos de atuação a partir do diagnóstico situacional com compromissos paradigmáticos da Segurança Cidadã e o atual movimento de investimentos em inteligência e prevenção. A pauta da inteligência está em curso e molda os discursos dos gestores na área, e se reflete, por exemplo, no já citado decreto inserindo a PMERJ como parte integrante desse sistema de troca de informações de inteligência policial e de inteligência no Estado, não obstante vedação constitucional.

Ademais, vimos que há diversos estudos abordando a estruturação organizacional das polícias e propostas sobre a unificação das forças policiais, identificada por especialistas e agentes de segurança pública como possível solução para determinados problemas. Porém, para outros, haveria um grande risco da ingerência policial na relação com o chefe do Poder Executivo. Nesta relação complexa, ainda destacamos a extinção da Secretaria de Segurança Pública do Estado, que será um ponto de relevância nos capítulos sobre as dimensões da integração.

54 Projeto de Lei 2019/2023,. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/>

Por fim, com o objetivo de traçar um caminho de leitura dos pontos-chave da Segurança Pública, vimos sua influência com temas de direito constitucional, bem como com os modelos de organização do Estado. As ações do Estado do Rio, quanto ao caminho de integração, vêm sendo desenvolvidas, como destacado pelos projetos em curso na Ilha do Governador e Maricá.

CAPÍTULO 2. ASPECTOS NORMATIVOS DA INTEGRAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA

INTRODUÇÃO

O presente capítulo realizará uma breve descrição e análise dos dispositivos legais relativos à questão da integração na Segurança Pública, visando possibilitar melhor compreensão do quadro normativo que estrutura a matéria. Entendemos que, para a identificação do gargalo logístico, se faz necessário pontuar os principais pontos normativos acerca da provisão de meios humanos e materiais para dar continuidade à articulação e integração da Segurança Pública. Nesse sentido, a referida análise constitui instrumento fundamental para analisar o modo concreto de prestação dos serviços policiais e das instituições no âmbito da Segurança Pública, que busca se tornar permanente, previsível e transparente no território, assentado no pertencimento, reconhecimento e responsabilização entre as agências. Abordaremos assim determinadas fontes regulatórias das atividades policiais, bem como a estrutura jurídica correlata ao: (i) sistema constitucional no âmbito federal e estadual, estatutos dos servidores e poder de polícia; (ii) mapeamento e definição das áreas integradas de Segurança Pública (AISP, CISP E RISP), em sua dimensão de repartição de competências geográficas; (iii) o Sistema Integrado de Metas (SIM) e as dimensões do planejamento tático, estratégico e operacional; (iv) o sistema de informações e o ISPGeo; (v) as estruturas em transição da Secretaria de Estado da PCERJ, com planejamento estratégico e PMERJ; e (vi) os fundos de recursos do Estado na Segurança Pública.

SISTEMA DE PARTILHA E COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL, ESTATUTO DOS SERVIDORES E PODER DE POLÍCIA NO BRASIL

A soberania é um dos fundamentos da República brasileira, sendo tradicionalmente conceituada como um poder com características absolutas, mas que, em virtude da historicidade do constitucionalismo (governos limitados por lei), é também marcada pela construção da independência na gestão dos negócios públicos e pela constituição de forças militares próprias para defesa do território. No plano interno, a afirmação da soberania se efetiva pela substituição do Exército¹ pelas polícias para aplicação da lei, da defesa da ordem pública interna, o que confere legitimidade às ações estatais.

Contudo, a distinção entre a soberania nacional e estatal se faz relevante para a compreensão do campo da Segurança, pois defesa da Nação – como ente relevante para a atuação policial, considerando a defesa da pátria – é um dos eixos condutores dos órgãos especializados para controle da população e dos conflitos civis. Em contrapartida, a noção de soberania estatal pode se remeter à noção de monopólio do uso de forças pelas polícias e de pretensão de exclusividade do Estado nas esferas administrativas, legislativas e jurisdicionais, conforme dispõe o texto constitucional:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: **I - a soberania.**

Desse modo, a tarefa de integrar os órgãos policiais está no âmbito de concretização da soberania nacional para defesa territorial brasileiro e, também, da soberania estatal para defender o monopólio do uso da força legítima pelo Estado. Há que se pontuar, entretanto, que o exercício deste monopólio não pode ser entendido de maneira puramente teórica, tendo em vista que o Estado está em constante disputa com outros grupos de poder, como milícias, tráficos e outros grupos privados que não possuem autorização constitucional, mas que também atuam produzindo regulação e ordem.

Para a efetivação da soberania estatal, além da criminalização do exercício arbitrário das próprias razões² e a vedação a justicamentos, os

1 Art. 142. - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. CRFB/1988.

2 Código Penal, Art. 345. - Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite: Pena - detenção, de quinze dias a um mês,

limites legais do uso da força são previstos através dos direitos fundamentais, estipulados na sua dimensão liberal através dos princípios da legalidade (art.5, inciso II, CRFB/1988); proteção à vida (art.5º, *caput*, CRFB/1988)³ e propriedade (art. 5º, inciso XXII, CRFB/1988). Verifica-se que a soberania estatal, configurada no serviço policial, possui limites. Assim, a integração entre os órgãos policiais pode ser visualizada como ampliação da soberania do Estado à validade de aplicação da ordem jurídica, bem como à limitação do uso excessivo da força devido à pretensão do Estado em ter o monopólio legítimo. Não obstante, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ/1989) também introduz limites à prática policial através da regulação do uso da força:⁴

Art. 190 - Na divulgação pelas entidades policiais aos órgãos de comunicação social dos fatos pertinentes à apuração das infrações penais, é assegurada a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das vítimas envolvidas por aqueles fatos, bem como das testemunhas destes.

Art. 191 - Ao abordar qualquer cidadão no cumprimento de suas funções, o servidor policial deverá, em primeiro lugar, **identificar-se pelo nome, cargo, posto ou graduação e indicar o órgão onde esteja lotado.**

Sobre este tópico, convém indagar se o uso excessivo da força pelas polícias seria inclusive uma consequência da limitada integração ou da falta de coordenação entre os órgãos de Segurança, acarretando uma percepção de ineficiência das ações entre seus integrantes e, via de consequência, um anseio de atuar sem eventuais “amarras legais”. Temos, nesse sentido, a denominada “política de abate”, reiteradamente questionada no âmbito do Poder Judiciário, seja por Ação Civil Pública (ACP)⁵ ou por Argruição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).⁶ Contudo, em que pese a possibilidade de criação de limites pelo Judiciário, cabe ao Executivo a definição sobre a Política de Segurança Pública. Ressalte-se que a configuração da estrutura do Estado na repartição de poderes, em

ou multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único. Se não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa.

3 Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. CRFB/1988.

4 Portaria Interministerial nº 4.226/2010, que estabelece princípios e diretrizes para o uso da força, especialmente: legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.

5 Como exemplo, podemos citar que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro manejou ACP visando à reformulação da política de segurança pública adotada no Complexo da Maré (autos nº 0215700-68.2016.8.19.0001, 6ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital).

6 Ver ADPF nº 594, proposta em junho de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5721251>.

que o governo é remetido à administração do Estado conforme disposto no art. 2º, nos seguintes termos: “São Poderes da União,⁷ independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. No que tange à integração na Segurança Pública, isso significa dizer que as polícias se encontram dentro do âmbito executivo, estando a polícia federal no plano da União e as polícias civis e militares (força de reserva do Exército⁸) no plano estadual, conforme determinado no art. 144 da CRFB, destacando-se a autonomia das mesmas, tendo em vista a forma de Estado federativo.⁹

Por certo, o direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, estando no comando do dever de agir do Estado a obrigação de efetivar condições objetivas que possibilitem o real acesso a tal serviço. Em caso de omissão estatal das políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo, há possibilidade de intervenção do judiciário.¹⁰ Contudo, a regra é de plena autonomia do Executivo, com fiscalização das atividades policiais exercidas pelo Ministério Público.¹¹

Sabe-se que, em decorrência do princípio da simetria federativa, os Estados-membros devem seguir o modelo federal. Nesse sentido, o art. 144 da Constituição determina quais são os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública, não havendo possibilidade de criação de outros órgãos diferentes do rol da Constituição Federal, tendo em vista se tratar de *numerus clausus*.¹² Ressalte-se ainda que a autonomia política de cada estado não se confunde com a noção de soberania, já que as unidades federativas brasileiras não possuem caráter soberano, mas tão somente a capacidade de autogoverno, autoadministração e autolegislação. Vê-se, portanto, que a gestão da segurança pública, como parte integrante da administração pública, deve ser entendida como atribuição privativa do governador de Estado.¹³ Considerando esse aspecto, convém destacar o

7 Constituição Federal (1988), Art. 21. - Compete à União (...) III - assegurar a defesa nacional; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019).

8 Art. 184 - A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, com a Polícia Civil, ao Governador do Estado. CERJ/1989.

9 Ademais, importante considerar a impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. (...) Ao Instituto-geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. Violação do art. 144, c/c o art. 25 da Constituição da República. Vide ADI nº 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16/09/2010, P, DJE de 06/04/2011.

10 Vide ARE nº 654.823 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 12/11/2013, 1ª T, DJE de 05/12/2013.

11 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior CRFB/1988.

12 Vide ADI nº 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16/09/2010, P, DJE de 06/04/2011.

13 Vide ADI nº 2.819, rel. min. Eros Grau, j. 06/04/2005, P, DJ de 02/12/2005.

texto da CERJ, que apresenta um capítulo único intitulado “Da Segurança Pública”. O art. 183 estabelece os órgãos das polícias estaduais, a saber:

Art. 183. - A segurança pública, que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos estaduais: I - Polícia Civil; II - Polícia Penitenciária; III - Polícia Militar; IV - Corpo de Bombeiros Militar.¹⁴

§ 2º. - Os órgãos de segurança pública serão assessorados pelo Conselho Comunitário de Defesa Social,¹⁵ estruturado na forma da lei, guardando-se a proporcionalidade relativa à respectiva representação.

Observa-se que a composição da estrutura da Segurança Pública não é delimitada aos órgãos policiais, sendo descrita como responsabilidade compartilhada por todos. Verifica-se que a integração, nessa esfera, representa, por óbvio, a coordenação entre os órgãos da administração pública, mas também diz respeito à própria sociedade civil, que pode ser representada, por exemplo, em um canal de diálogo via Conselho da Comunidade.¹⁶

Verifica-se que a integração entre os órgãos executores da Segurança Pública no plano de análise normativa também se refere à interação entre as esferas de governo, a sociedade e inclusive as Universidades e centros de pesquisa,¹⁷ não obstante o fato de ser o exercício da função policial privativo do policial de carreira, recrutado exclusivamente por concurso público de provas ou de provas e títulos, submetido a curso de formação, conforme o disposto no art. 185 da CERJ. O art. 74 da Constituição Estadual prevê a competência do Estado, concorrentemente com

14 Foi declarada incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da CF, da norma do art. 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre os órgãos encarregados dessa atividade, a ali denominada “polícia penitenciária”. Vide ADI nº 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16/09/2010, P, DJE de 06/04/2011.

15 Ver Decreto nº 8.636, de 28 de novembro de 2019, que instituiu o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Rio de Janeiro – CONSPERJ – órgão colegiado permanente, com função consultiva e sugestiva para as diretrizes relacionadas à Política Estadual de Segurança e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias.

16 Um debate que foi travado na transição governamental no Rio de Janeiro, sobre a constitucionalidade em relação à composição do Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, considerando que havia em seus quadros magistrados e promotores, o que seria vedado pelas leis orgânicas de cada instituição, além de violar o princípio da separação de Poderes.

17 Art. 187 - A pesquisa e a investigação científica aplicadas, a especialização e o aprimoramento de policiais civis e militares e dos integrantes do Corpo de Bombeiros Militar serão orientados para contar com a cooperação das universidades, por intermédio de convênio.

a União, de legislar sobre: XVI - organização, garantias, direitos e deveres da polícia civil. Importante também considerar a definição da função de polícia judiciária e a apuração das infrações penais dirigida por Delegados de Polícia de carreira (art. 188, CERJ/1989).

A PCERJ, subordinada ao governo do Estado, possui seu estatuto próprio, regulado pelo Decreto nº 3.044/1980 e, em seu art. 11, aponta que:

o policial manterá observância, tanto mais rigorosa quanto mais elevado for o grau hierárquico dos seguintes preceitos de ética: VIII – não permitir que sentimentos ou animosidades pessoais possam influir em suas decisões; XII – cultivar o aprimoramento técnico-profissional; XVI – respeitar e fazer respeitar a hierarquia do serviço policial.

A análise dos estatutos é relevante pois permite compreender a moldura de valores em que estão inscritos e que podem ser um guia importante na ação dos policiais. Assim, conforme os dispositivos supracitados, a competência, a hierarquia e a racionalização das atividades fazem parte do código de ética da profissão, e quanto maior a adequação a esses valores¹⁸ exigidos para conduta dentro do órgão, maior será a possibilidade de ampliar o nível de integração interna. Portanto, a relação de confiança na forma ética, a integridade e o profissionalismo são importantes para verificação da integração, pois condicionam os modos de pensar sobre si e sobre outros profissionais dos órgãos policiais. Também as competências profissionais, formação, especialização de funções, fluxo da divisão social do trabalho fazem parte das camadas de integração entre os órgãos policiais, conforme se verá em capítulo dedicado ao tema.

A incumbência de exercer a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública cabe ao órgão da Polícia Militar, conforme disposto no art. 189 da CERJ.¹⁹ Um breve parêntese para apontar a interessante possibilidade desenhada na arquitetura constitucional do Estado para criação de órgão específico na prevenção e repressão do tráfico de drogas, inclusive com a integração provisória com polícias e organismos federais.

Art. 186 - Para atuar em colaboração com organismos federais, deles recebendo assistência técnica, operacional e financeira, poderá ser criado órgão especializado para prevenir e reprimir o tráfico e a facilitação do uso de entorpecentes e tóxicos.

¹⁸ Art. 12 - O policial ao se apresentar ao seu chefe, em sua primeira lotação, prestará o compromisso seguinte: "Prometo observar e fazer observar rigorosa obediência às leis, desempenhar as minhas funções com desprendimento e probidade, considerando inerentes à minha pessoa a reputação e honorabilidade do órgão policial que agora passo a servir". Decreto nº 3.044/1980.

¹⁹ § 1º - A lei disporá sobre os limites de competência dos órgãos policiais mencionados no *caput* deste artigo.

De fato, a atual Política Nacional de Combate sobre Drogas regulamentada pelo Decreto nº 9.761/2019 descreve justamente como uma das suas diretrizes o estímulo a operações repressivas para ações integradas entre os órgãos federais, estaduais, municipais e distritais, responsáveis pela redução da oferta de substância entorpecente, coordenadas de acordo com os princípios do SUSP,²⁰ ou seja, sem relação de subordinação e com o objetivo de prevenir e combater os crimes ligados a drogas, inclusive no tocante ao combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao crime organizado vinculado ao narcotráfico. Verifica-se assim que as demandas por integração possuem também temáticas específicas, como combate ao tráfico, roubos de carga e áreas consideradas como prioritárias do SIM, como será abordado posteriormente. No mais, a integração, para além de demandas governamentais (Estadual e Federal), também foi pautada por agendas dos grandes eventos que ocorreram no Rio de Janeiro, como Copa do mundo e Olimpíadas, com atividades coordenadas, além do momento atípico da intervenção federal, decretado em março de 2018.

Voltando à CERJ, observamos o art. 91, que estipula serem “servidores militares estaduais os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar”. O estatuto da PMERJ está disciplinado na Lei nº 443/1981.²¹ Conforme indicado em seu art. 12, os valores de hierarquia e a disciplina são a base institucional da Polícia Militar, sendo que a autoridade e a responsabilidade aumentam de acordo o grau hierárquico.²²

Art. 13 - Círculos hierárquicos são âmbitos de convivência entre os policiais militares da mesma categoria e têm a finalidade de desenvolver o espírito de camaradagem em ambiente de estima e confiança, sem prejuízo do respeito mútuo.²³

20 Lei nº 13.675/2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.

21 No mesmo sentido, o Art. 2º - A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, subordinada ao Secretário de Estado de Segurança Pública, é uma instituição permanente, organizada com base na hierarquia e na disciplina, destinada à manutenção da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, sendo considerada Força Auxiliar, reserva do Exército.

22 Lei nº 443/1981, art. 12. § 1º - A hierarquia policial-militar é a ordenação da autoridade em níveis diferentes, dentro da estrutura da Polícia Militar. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou de uma mesma graduação se faz pela antiguidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à sequência de autoridade. § 2º - Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo policial-militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo. § 3º - A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida, entre policiais militares da ativa, da reserva remunerada e reformados.

23 Art. 27 - O sentimento do dever, o pundonor policial-militar e o decore da classe im-

Observa-se que as relações de confiança no âmbito da PMERJ também fazem parte da gramática da integração, pois o espírito de camaradagem demandado é acionado para criação de unidade de sentidos das operações, com o objetivo de cooperação intergrupar. O espírito de corpo da PMERJ é modulado pelo elemento “servir e proteger a população”, sendo esta sua missão institucional, tornando-se, por isso, fundamental passar a imagem de uma força integrada e coesa – capaz de resolver os conflitos internos, com base no respeito mútuo – para, com isso, manter a confiança e reconhecimento da população e de outros órgãos da Segurança Pública, com fim de manutenção da ordem pública.²⁴ Paralelamente, sabe-se que os valores da nação e da pátria conferem unidade à pluralidade de sentidos e trajetórias dos policiais militares. Criar um elo de fidelidade à pátria e enaltecer a missão, com orgulho da instituição, é o esforço de integrar, servindo como uma estrutura de solução de conflitos internos.

Art. 26 - São manifestações essenciais do valor policial-militar: I - o patriotismo, traduzido pela vontade inabalável de cumprir o dever policial-militar e pelo solene juramento de fidelidade Pátria e integral devotamento à manutenção da ordem pública, até com o sacrifício da própria vida; (...) III - a fé na elevada missão da Polícia Militar; IV - o espírito de corpo, orgulho do policial-militar pela organização onde serve (...).²⁵

Veja-se que, ao enunciar a dedicação com o sacrifício inclusive da própria vida, a PMERJ sabe que sua autonomia é limitada à busca de soberania nacional, e tal lógica pode conduzir a uma abertura de interdependência de outros órgãos. Assim, há condições de integração interinstitucional, mesmo com culturas consideradas como diferentes, se houver um processo de identificação dos valores fundantes de combate aos inimigos da Nação ou da Pátria.

põem, a cada um dos integrantes da Polícia Militar, conduta moral e profissional irrepreensíveis, com observância dos seguintes preceitos da ética policial-militar: VIII - praticar a camaradagem e desenvolver permanentemente o espírito de cooperação.

24 O conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144 da CRFB/1988). Sem embargo, ordem pública se constitui em bem jurídico que pode resultar mais ou menos fragilizado pelo modo personalizado com que se dá a concreta violação da integridade das pessoas ou do patrimônio de terceiros, tanto quanto da saúde pública (nas hipóteses de tráfico de entorpecentes e drogas afins). (...) Logo, conceito de ordem pública que se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio (assim como da violação à saúde pública), mas que se enlaça umbilicalmente à noção de acautelamento do meio social. (HC nº 101.300, rel. min. Ayres Britto, j. 05/10/2010, 2ª T, DJE 18/11/2010).

25 Art. 30 - Os deveres policiais-militares emanam de um conjunto de vínculos racionais, bem como morais, que ligam o policial-militar à Pátria, à comunidade estadual e à sua segurança e compreendem, essencialmente: I - A dedicação integral ao serviço policial-militar, salvo as exceções previstas em Lei, e a fidelidade à Pátria e à instituição a que pertence, mesmo com sacrifício da própria vida.

Portanto, como vimos até agora, as políticas de integração devem levar em conta os estatutos e regimes disciplinares internos de cada instituição. A autonomia administrativa é limitada, o que pode inclusive ser considerada como “quebra de hierarquia” ou “desvio” de conduta, o que cria um bloco coeso e integrado no interior das polícias.

Uma pergunta que se mostra relevante para compreensão das forças policiais se refere à natureza jurídica do poder de polícia. Tal definição se encontra no Código Tributário Nacional (CTN). De acordo com o art. 78 do CTN, o Poder de polícia pode ser entendido como a faculdade discricionária de que dispõe a Administração Pública, para condicionar e restringir o uso e gozo de bens ou direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Art. 78. - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

O interesse público condiciona o exercício de autoridade e da natureza coercitiva das atividades policiais, e o sistema jurídico administrativo é relevante para delimitar a autorização legal da manutenção da tranquilidade pública. Observa-se que os preceitos constitucionais irradiam a eficácia desse interesse público, em que o interesse de integração tem, como o fim último, a garantia desse bem jurídico. Logo, a governança das ações policiais e sua coordenação estão moduladas para a garantia do direito à segurança, autorizada intervenções policiais e limitadas por direitos fundamentais. Assim, como a defesa da soberania nacional e estatal, o interesse público também aparece no sistema normativo constitucional para a integração entre as forças policiais, bem como com a sociedade civil. Para além dos dispositivos constitucionais e estatutos das polícias, é importante abordar o mapeamento e definição das áreas integradas de Segurança Pública (Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP, Circunscrições Integradas de Segurança Pública – CISP e Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP), em sua dimensão de repartição de competências geográficas, o que será realizado a seguir.

O MAPEAMENTO E DEFINIÇÃO DAS ÁREAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA PÚBLICA (AISP, CISP E RISP): A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS GEOGRÁFICAS

Neste tópico, apresentaremos a análise de: (a) Resolução SSP nº 263/1999, (b) Resolução SSP nº 607/2003 e (c) Decreto Estadual nº 41.930/2009. Esse conjunto normativo estabelece um dos primeiros programas governamentais para integração geográfica entre os órgãos policiais.

As AISP foram criadas através da Resolução da Secretaria da Segurança Pública (SSP) nº 263/1999,²⁶ estruturada com base nas áreas geográficas de atuação das Polícias Civil e Militar. O aspecto geográfico de cada AISP foi delimitado a partir da área de atuação de um batalhão de Polícia Militar e as circunscrições das delegacias de Polícia Civil contidas na área de cada batalhão. Assim, as competências são estabelecidas na Distribuição das RISP e AISP, e Batalhões de Polícia Militar (BPM) e Delegacias de Polícia Civil.

De acordo com resolução SSP nº 607/2003, a finalidade das Áreas Integradas de Segurança Pública é

orientar os escalões subordinados das Polícias Civil e Militar para o planejamento conjunto das ações operacionais a serem desenvolvidas por ocasião da implantação das AISP, com funções previamente definidas dos coordenadores.²⁷

Os objetivos estão delimitados no seguinte eixo: a) padronização da metodologia para o planejamento, coordenação e controle das ações operacionais; b) direcionamento das ações de Polícia Judiciária e Polícia Ostensiva, adequados às necessidades e expectativas da população usuária dos serviços de segurança pública; c) estreitamento da ligação entre as corporações das Polícias Civil e Militar, bem como destas com as comunidades. De acordo com o capítulo 3, seção II da Resolução da SSP nº 607/2003, a Integração Sistemática com descentralização possibilita a:

(i) Descentralização na prestação dos serviços policiais para melhor atendimento às demandas comunitárias e locais por segurança pública;

26 Alterada pela Resolução SSP nº 607, de 24 de março de 2003.

27 I) Manter estreito relacionamento com o parceiro Coordenador da respectiva AISP; II) Planejar e executar conjuntamente, no âmbito de suas atribuições legais, as ações policiais na respectiva AISP; III) Realizar intercâmbio de informações e dados estatísticos, úteis para a redução dos índices de criminalidade à área da AISP; IV) Solicitar recursos materiais e humanos à organização competente, destinados ao bom desempenho das UPAJ ou Uop da área da AISP; (...) Resolução SSP nº 263/1999.

- (ii) Definição objetiva de diagnósticos, metas e planos de policiamento específicos para cada Área Integrada;
- (iii) Previsão e alocação racional dos recursos humanos e materiais de segurança pública. Agilidade na produção de resultados substantivos com a transferência de autonomia decisória e operacional para órgãos e agentes de ponta;
- (iv) Supervisão regular dos planos de policiamento executados em conjunto pelas organizações policiais;
- (v) Transferência, abrangência e melhora da qualidade dos serviços policiais ofertados através da avaliação permanente de resultados obtidos;
- (vi) Coordenação capaz de integrar cada intervenção ao conjunto articulado dos processos acionados pela Secretaria.

Definir territorialmente a área geográfica evitou conflitos constantes de competência, que foram aperfeiçoados através das RISP, buscando a articulação territorial regional, no nível tático, da PCERJ com a PMERJ. A adequação geográfica entre as circunscrições territoriais de atuação das Polícias, com a criação da RISP (regulamentada pelo Decreto Estadual nº. 41.930/ 2009) se consolida no âmbito dos Departamentos de Polícia de Área - DPA da PCERJ e dos Comandos de Policiamento de Área - CPA da PMERJ. O Estado do Rio de Janeiro está dividido em sete RISP.²⁸ Vejamos o art. 1º e incisos do decreto supracitado, que indicam a consolidação da prioridade estatal no desenvolvimento de estratégias voltadas para o compartilhamento de informações e ações conjuntas entre os órgãos policiais, bem como o apoio recíproco entre as rotinas, a logística, com o monitoramento para o cumprimento das metas operacionais:

- I - O estabelecimento de estratégias de integração e cooperação regionais; II - A instituição de um fórum permanente de análise, compartilhamento de informações e ações conjuntas; III - Adequação dos recursos humanos e logísticos às necessidades regionais; IV - Acompanhamento e avaliação das ações realizadas; V - A promoção de uma rotina de reuniões e monitoramento do cumprimento das metas operacionais e administrativas pertinentes à sua região.

28 Art. 1º - Ficam criadas, no território do Estado do Rio de Janeiro, as Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP, em número de 07 (sete), objetivando a articulação territorial regional, no nível tático, da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - PCERJ, com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, nos termos deste Decreto. 1ª RISP Capital (Zona Sul, Centro e parte da Norte), 2ª RISP Capital (Zona Oeste e parte da Norte), 3ª RISP Baixada Fluminense, 4ª RISP Niterói e Região dos Lagos, 5ª RISP Sul Fluminense, 6ª RISP Norte Fluminense e Noroeste, 7ª RISP Região Serrana.

As CISP,²⁹ assim como as RISP, também foram criadas pelo Decreto Estadual nº 41.930/2009, que, em seu artigo 4º, assegura integração de propósitos e o apoio mútuo entre as instituições de defesa social.

Art. 4º - As Circunscrições Integradas de Segurança Pública - CISP caracterizam a menor instância de apuração dos indicadores de criminalidade, constituindo, ainda, a esfera de Integração territorial, no nível operacional, das companhias Integradas da PMERJ com as Delegacias de Polícia da PCERJ, tendo, como princípio básico, o conceito de que a responsabilidade de policiamento de uma subárea Companhia de Polícia Militar Integrada, sempre que possível, deverá coincidir com a circunscrição de uma Delegacia de Polícia. Parágrafo Único - A base operacional da Companhia de Polícia Militar Integrada deverá, em princípio, estar sediada dentro dos limites da subárea sob sua responsabilidade.

A atual divisão territorial do Estado do Rio de Janeiro, segundo o critério de AISP, contempla um total de 39 AISP. Atualmente, o Estado do Rio de Janeiro possui quarenta AISP, representadas pelos Comandantes dos Batalhões de Polícia Militar e pelos Delegados Titulares das Delegacias de Polícia que as integram. Dentro desse eixo, observamos que houve um acúmulo técnico normativo, diante de negociações políticas governamentais e de especialistas que verificaram que, diante da capilarização dos serviços policiais e do modelo bipartido das funções das polícias, a necessidade da precisão da delimitação da área geográfica conduziria aperfeiçoamento na alocação de recursos humanos e materiais para cada área policiada. Com essa delimitação geográfica, a atuação conjunta entre batalhões e delegacias foi, desde a década de 1990, sendo construída como uma demanda necessária para as estruturas da Segurança Pública, com o enfoque de descentralização (ao menos tática e operacional) para a produção de resultados em cada área. Já os Planos de Ação Integrados (PAI) foram sendo desenvolvidos como forma de conferir um controle interno da atuação das polícias, bem como método de coordenação entre os órgãos policiais. Através da aproximação com os problemas locais de cada área, seria possível a melhoria de atendimento da população, conferindo maior agilidade, e, via de consequência, legitimidade das polícias.

29 A CISP se estabelece na instância de articulação geográfica local, de menor abrangência, pautada na coincidência de circunscrição de uma Delegacia de Polícia Civil e a área de policiamento ostensivo de uma companhia Integrada de Polícia Militar, ou mais, objetivando: identificação da área de responsabilidade territorial.

O SISTEMA INTEGRADO DE METAS (SIM) E SUA DIMENSÃO NORMATIVA

Como apontado no tópico anterior, a descentralização administrativa, através da implementação das áreas integradas, conduziria uma melhoria na gestão diária dos Batalhões e Delegacia, com a possibilidade da autonomia decisória (operacional e tática) de cada região. Contudo, para conferir um monitoramento contínuo das ações conjuntas de cada área policiada, a articulação da definição estratégica precisava ser delineada entre os órgãos como um meio de conferir sistematicidade na identificação das demandas da população e realizar a prestação de contas do trabalho realizado. Com essa tarefa, o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (SIM) foi implantado em 2009 no Rio de Janeiro. O objetivo do programa foi estabelecido para a redução da criminalidade a partir de Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC). Os principais marcos legais do programa são o Decreto nº 41931/2009; Decreto nº 42.780/2011; Decreto nº 43.989/2012; Decreto nº 45.567/2016; Resolução da Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) nº 305/2010 e nº 932/2016, Resolução nº 1121/2016 e Resolução nº 1.216/2018.

O Decreto nº 41.9301/2009 dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. Em sua justificativa, o SIM foi acionado para compreensão da atividade criminosa, bem como a adoção de ações conjuntas adequadas e inteligentes alinhadas às estratégias de Segurança Pública. O desenvolvimento do plano estratégico em Segurança Pública foi direcionado pela Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO) da SESEG, abalizados pela investigação dos meios de avaliação de resultados baseados em indicadores de criminalidade e insegurança.³⁰

A estrutura do SIM é apresentada da seguinte forma: a) um modelo de divisão geográfica com vistas à compatibilização das unidades territoriais das Polícias Civil e Militar por meio das sete RISP, trinta e nove AISP e cento e trinta e oito CISP; b) uma rotina de reuniões de acompanhamento de resultados; c) ferramentas de gestão para o diagnóstico e planejamento integrado das ações na área da segurança; d) um contrato de gestão de resultados a que se vincula remunerações variáveis na forma de prêmios por atingimento das metas de redução da criminalidade. Inicialmente, foram definidos como IEC: Homicídio Doloso, Latrocínio, Roubo de Veículo e Roubo de Rua, sendo este composto por roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de celular. Posteriormente, os indicadores de crimes contra a vida foram agregados, gerando o indicador sintético Letalidade Vio-

30 Os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC) do Estado foram propostos pelo Governo por meio da Câmara de Gestão da Segurança Pública (CAGESP).

lenta, composto por homicídio doloso, roubo seguido de morte ou latrocínio, lesão corporal seguida de morte e homicídio decorrente de oposição à intervenção policial. Os IEC do Estado foram propostos pelo governo por meio da Câmara de Gestão da Segurança Pública (CAGESP). A Comissão de Acompanhamento e Avaliação é composta por autoridades do Governo do Estado, Casa Civil, SESEG, PCERJ, PMERJ E ISP: governador do Estado do Rio de Janeiro; secretário de Estado da Casa Civil; secretário de Estado de Segurança; subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da SESEG; chefe da Polícia Civil; comandante Geral da Polícia Militar; diretor-presidente do ISP.

Destaca-se que a legislação ambiciona um enquadramento específico da dinâmica criminal à realidade operacional dos diversos órgãos envolvidos, conforme estabelecido no art. 4º, inciso II. Pela descrição deste dispositivo, pode-se interpretar que há um conhecimento escasso das oscilações e atividades das chamadas “organizações criminosas”, bem como do próprio setor operacional do policiamento público, suas dificuldades e tensões, o que pode demonstrar que a integração entre setores estratégicos, táticos e operacionais poderiam ser efetivados pela produção de dados criminais estatísticos específicos de cada área somados a uma rede de incentivos configurados pela premiação por produtividade de forma individual.

As metas são divulgadas no DOERJ e nos boletins das polícias (PMERJ e PCERJ). A divulgação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) apresenta apenas as metas do Estado. Já nos Boletins Internos das Polícias, as metas seguem desdobradas por AISP e CISP. Além disso, os Coordenadores das Regiões Integradas de Segurança Pública da SSPIO/SESEG também encaminham arquivo com as metas detalhadas para suas respectivas regiões. De acordo com a alteração efetuada pelo Decreto nº 42.780/2011, para além do governador do Estado, secretário de Estado e Segurança e da Casa Civil, o subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da SESEG; diretor-presidente do ISP; chefe de Polícia Civil e comandante Geral da Polícia Militar também integram a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do SIM. As metas são estabelecidas por meio de Contrato de Gestão através da elaboração de PAI entre PMERJ e PCERJ.

De acordo com a Resolução nº 932/2016, há incorporação neste processo, do modelo para solução de problemas, método gerencial utilizado tanto na manutenção como no aperfeiçoamento dos padrões, composto de 4 fases básicas: PDCA (*Plan, Do Check and Act*) visualizados pela materialização da transparência institucional e na prestação de contas das atividades e recursos despendidos. Este decreto normatizou e estabeleceu as rotinas e práticas a serem implantadas no Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os IEC. Essa rotinização foi estabelecida

através de reuniões, em diversos níveis na cadeia de comando nas estruturas policiais (nível estratégico, tático e operacional).

Epistemologias da administração pública foram incorporadas pela produção de diagnósticos, estatísticas e indicadores para o resultado de metas de redução da criminalidade. A título ilustrativo, no âmbito da PMERJ, os denominados P3 da Secretaria de Estado de Polícia Militar – SEPM são responsáveis pelo planejamento (organizacional e operacional) e identificam a trajetória de delitos, locais de maior incidência criminal e como o Batalhão atua em relação a esse dado. O SIM possuía um regime de premiações, para órgãos policiais, incentivando boas práticas, bem como um prêmio de Integração que reconhecia “individualmente, por meio de placa de homenagem ou outro suporte simbólico, o profissional da área de segurança pública que tenha se destacado em ações de integração individual, no semestre, independente do atingimento de metas pela AISP”. Neste tópico, pontua-se que, para além da dimensão geográfica definida pelas áreas integradas, o uso das estatísticas para o planejamento das atividades policiais foi incorporado como necessário para maior integração de sistema de dados e informações para estabelecimento de indicadores e metas, acompanhamento de resultados, critérios para alocação de recursos, consolidando a possibilidade de transparência e prestação de contas na gestão de órgãos na Segurança Pública.

TRANSIÇÃO NORMATIVA DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA (SESEG- RJ) E AS SECRETARIAS DE ESTADO DA PMERJ E DA PCERJ. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2020-2025

Com a eleição do novo governo em 2018 e a publicação do Decreto Estadual nº 46.544, de 01 de Janeiro de 2019, houve a extinção da Secretaria de Segurança Pública cujo papel estava regulamentado no Decreto nº 43.621/2012 e Decreto nº 46.103/2017, com competência (dentre outras³¹),

31 Art. 4º - Ficam definidas as competências da Secretaria de Estado de Segurança, na seguinte forma: XII- Compete à Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional – SSPIO: a) assessorar o Secretário de Estado na elaboração e consecução da política estadual e segurança pública, bem como no desempenho de suas representações social e funcionais; b) assessorar o Secretário de Estado e demais Subsecretários nos assuntos pertinentes às políticas, programas, projetos e ações de planejamento e integração operacional; c) propor atos normativos para o aprimoramento, planejamento e integração dos órgãos operacionais de segurança pública; d) expedir diretrizes, supervisionar e, quando necessário, coordenar a atuação dos órgãos operacionais, em especial quando de suas ações integradas de grande porte ou complexidade; e) formular, propor, coordenar, e avaliar as políticas de fomento para a integração das polícias civil e militar do Estado; f) assessorar o Secretário nos assuntos pertinentes às atividades dos órgãos operacionais, bem como avaliar os seus desempenhos; g) consolidar, aprimorar, monitorar e avaliar os

para estabelecer programas, projetos e ações de planejamento e integração operacional, coordenação da atuação dos órgãos operacionais, em especial quando de suas ações integradas de grande porte ou complexidade, formulação e coordenação, e avaliação das políticas de fomento para a integração das polícias civil e militar do Estado e fomento das parcerias e integração entre instituições e órgãos de segurança. Competia à Superintendência de Programas Estratégicos avaliar o funcionamento das RISP, AISP e CISP, para identificar necessidades de ajustes, aprimoramento técnico-operacional e consequente delineamento de ações de melhoria dos respectivos sistemas integrados de segurança.

Com a edição do Decreto nº 46.556/2019, para conferir institucionalidade à transição de governos, foi criada a Secretaria Executiva do Conselho de Segurança, com o Conselho Consultivo das Corregedorias Gerais da Polícia Civil e da Polícia Militar e Conselho de Administração do Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública - FUNESSP e o Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - FISED, para dar substrato à alocação de recursos dos fundos. Através do Decreto nº 46.594/2019 o governador elevou a PCERJ à secretaria de Estado, com contato direto ao governador. A estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Polícia Civil foi regulamentada pelo Decreto nº 46601/2019, definido em seu art. 1º, §2º - "Ao Secretário de Estado de Polícia Civil incumbe exercer a Chefia da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro", e como competência definidas no art. 5º, dentre elas:

o inquérito policial e os demais procedimentos policiais, com a finalidade de apurar as infrações penais e a sua autoria; planejar, organizar e executar ações de inteligência e contra inteligência destinadas à instrumentalização do exercício da atividade de polícia judiciária, e demais atividades de segurança pública.

Destaque-se que, em relação ao recorte da presente pesquisa, compete à Polícia Civil, especificamente, os incisos em destaque abaixo:

IX - organizar, manter atualizados, alimentar e **gerir, com exclusividade, os bancos de dados desenvolvidos com base na atividade de polícia judiciária**, inclusive os decorrentes de interceptações telefônicas, telemáticas e de dados; X - gerenciar, com exclusividade, os sistemas de interceptação utilizados na atividade de polícia judiciária; XI - organizar, manter atualizados, **alimentar e gerir os arquivos, dados, registros e serviços de identificação criminal**; XII - manter, nos

Programas Estratégicos sob a sua responsabilidade; h) fomentar parcerias e integração entre instituições e órgãos de segurança; i) interagir com os órgãos subordinados e vinculados à Secretaria de Segurança, requisitando dados, informações e apoio técnico.

inquéritos policiais, termos circunstanciados, demais procedimentos policiais e nos bancos de dados e arquivos gerados pela atividade de polícia judiciária, o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade, pela segurança das pessoas, pela inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas; XIII- cumprir mandados de prisão, busca domiciliar e outros, expedidos pela autoridade judiciária, no âmbito de sua atribuição constitucional (...).

Veja-se que os bancos de dados da atividade de polícia judiciária serão geridos com exclusividade, sem interferências administrativas de outros setores ou órgãos do governo. Ademais, os registros de identificação criminal seguem o mesmo princípio. Além disso, foi consolidado como um comando normativo a necessidade de interação da PCERJ com outras instituições, segundo o disposto no art. 7º do Decreto supracitado.

Art. 7º - A Polícia Civil atuará **de forma interativa com os demais órgãos do sistema de segurança pública**, bem como com outras instituições do poder público e com a sociedade civil, de maneira a garantir a eficiência e a eficácia de suas atividades.

Já a estrutura organizacional básica da SEPM, através do Decreto nº 46.600/2019, estabeleceu em seu Art. 2º:

§ 1º - O cargo de Secretário de Estado de Polícia Militar é privativo de Coronel PM, do Quadro de Oficiais da Polícia Militar (QOPM), com no mínimo três anos no posto, que acumulará com as funções de Comandante Geral da Polícia Militar.

Destaca-se, para esta pesquisa, a competência da Subsecretaria de Gestão Operacional de Polícia Militar na formulação de diretrizes, ordens e normas gerais de ação do secretário no acionamento dos órgãos de planejamento, coordenação e execução em âmbito operacional, no cumprimento de suas missões e direcionar estudos, planejamentos, coordenação e controle das questões básicas de organização, adestramento, ensino e instrução, e emprego da Corporação, de acordo com as orientações do secretário, em busca dos melhores padrões de eficiência operacional (art. 3º, inciso IV). Ademais, como de extrema relevância para a integração na Segurança Pública, destaca-se a Subsecretaria de Comando e Controle de Polícia Militar:

a) assessorar o Secretário nos assuntos referentes ao comando, controle, integração e operação das estruturas de atendimento de chamadas emergenciais, monitoramento de vídeos, leitores e sensores implementados e utilizados nas

atividades de segurança pública; b) coordenar, quando necessário, o planejamento e as ações integradas de grande porte ou complexidade, realizadas pelos órgãos operacionais, podendo propor diretrizes integradas; c) participar de comissões e colegiados formados por órgãos de interesse da segurança pública, nas atividades relacionadas ao planejamento operacional; d) assessorar o Secretário nos temas pertinentes às políticas, programas, projetos e ações que envolvam tecnologia da informação e comunicação, bem como nas questões relacionadas ao Sistema Integrado de Radiocomunicação Crítica Estadual (SIRCE); e) fomentar a integração e parcerias, relativas aos sistemas de comando e controle, de tecnologia da informação e comunicação e de radiocomunicações críticas; f) promover a administração do CICC; g) estabelecer, por meio de atos administrativos, as regras de uso e convivência a serem observados pelos órgãos da administração direta e indireta que desenvolverem suas atividades nas instalações do CICC; h) promover, por meio de pessoal próprio, a segurança física das instalações do CICC; i) outras atribuições que lhe forem delegadas pelo Secretário de Estado de Polícia Militar.

Assim, verificamos, no plano normativo, as modificações estruturais da organização das atuais Secretarias PCERJ e da PMERJ, com a extinção da Secretaria de Segurança, com o foco especial nos comandos dos dispositivos legais, relacionados à integração.

Passemos, neste momento, à exposição do planejamento estratégico da PCERJ, estruturado na Resolução da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL) nº 083/2019, publicada em dezembro de 2019 e intitulada “Programa Virando o Jogo na SEPOL”, a qual estipula as diretrizes estratégicas que nortearão a SEPOL, no período de 2020 a 2025, dando ênfase ao incremento dos mecanismos de combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, com indicação de parceiros institucionais.³²

Dentre o quadro estabelecido nesta resolução, iremos elaborar o recorte com a pesquisa, enfatizando, dentro do planejamento de integração operacional, a identificação de pontos que merecem especial atenção, quais sejam, a necessidade de reorganização da instituição – primando pela prática de ações integradoras de coordenação e cooperação – e atos normativos internos desatualizados, se refletindo em procedimentos e processos extremamente cartoriais, desarmonizados, não integrados e

32 Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ); Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPERJ); Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM); e Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP).

não monitorados, impactando sobremaneira na ineficiência e ineficácia das tarefas da SEPOL; formações e capacitações descontinuadas.

Com o objetivo declarado de “consolidar a imagem da SEPOL junto à sociedade”, foram destacadas as ações integradas em operações policiais com os órgãos de Segurança Pública estaduais, federais e internacionais e a mensuração do número de operações e demais ações integradas com as demais organizações de segurança pública (OSP), tendo como meta a realização de 16 ações integradas em operações policiais com os órgãos de segurança pública estaduais, federais e internacionais, ao ano. Identificou-se que, através do objetivo de estruturar o planejamento de governança da SEPOL, estabelece-se como prioridade a aderência ao Sistema Único de Segurança Pública para integrar as políticas de segurança, com a implantação de Gestão de Projetos na SEPOL, e tendo como meta a elaboração e o monitoramento 100% dos projetos da SEPOL até 2025. Por fim, ao propor iniciativas estratégicas, a SEPOL pretende direcionar os recursos às prioridades institucionais e atrair e estabelecer parcerias que apoiem o desempenho de sua missão institucional.

Por fim, o presente tópico buscou identificar a dimensão estrutural, de planejamento estabelecido pelas Secretarias de Estado das polícias, bem como o planejamento estabelecido pela Polícia Civil para continuar suas ações de integração na esfera dos procedimentos e formações internas das corporações.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES E DADOS. A INOVAÇÃO DO ISPGEO

Conforme se observou nos tópicos anteriores, ao se mapear a dimensão normativa da segurança pública, percebe-se o direcionamento dos programas estatais para integração geográfica, integração de dados e informações criminais, de fluxos de trabalho, formação e procedimento adotados entre as instituições. A criação do ISP, como autarquia, no final da década de 1990, tinha como finalidade assegurar, executar, gerenciar e administrar, de forma uniprocedimental, por intermédio das Polícias Civil e Militar, a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, mas, somente em 2005, foi instituída a competência de divulgação das incidências de criminalidade, com as respectivas análises temáticas e comparativas. Desta forma, para sistematização do fluxo de informações policiais e divulgação dos indicadores de criminalidade, deveriam ser enviados os Registros de Ocorrência (RO) e Talões de Registro de Ocorrência (TRO) pela PCERJ e PMERJ respectivamente.

Como meio de aprimorar e auxiliar o sistema de informações através do Decreto nº 36.872, de 17 de janeiro de 2005, ao ISP³³ foi atribuída a competência para gerenciar o Sistema Estadual de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal, nos seguintes termos:

Art. 1º - Fica criado o Sistema Estadual de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal – SEESP, consubstanciado na integração de dados fornecidos pelas polícias civil e militar e demais órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e de outras unidades da Federação.

O objetivo era criar uma sistematização, divulgação e integração entre os dados relativos ao talão de registro de ocorrência preenchido pelos policiais militares em todo o Estado, bem como das unidades de polícia administrativo-judiciária da Polícia Civil, em formato digital, através da Delegacia Legal. A necessidade de divulgação de dados estatísticos e de elucidação dos crimes de letalidade violenta foi derivada da condenação judicial do Estado³⁴ e realizada através da Resolução da SESEG nº 1234/2018, estipulando que a Polícia Civil deveria garantir ao ISP acesso aos procedimentos, por meio eletrônico, com defasagem de até 24 meses entre a data do registro e a data de consulta (art. 4º, § 1º, inciso I).

O ISP constitui uma autarquia voltada para a divulgação das estatísticas criminais, disponibilizando um instrumental que facilite a análise de indicadores criminais e a disseminação de pesquisas e análises, de modo a subsidiar a implementação de políticas públicas de segurança no Rio de Janeiro. Como forma de estabelecer um exemplo em mais um esforço de integração, via desenvolvimento tecnológico, criou-se o ISPGeo, que é uma ferramenta de análise criminal desenvolvida pelo ISP em parceria com o Instituto Igarapé e com recursos de doação de um grupo de empresários do Rio de Janeiro, que desenvolve mapas de calor e análises gráficas disponíveis de forma imediata, liberando tempo e recursos para os setores de planejamento operacional das polícias. Assim, o órgão encarregado do gerenciamento dos sistemas de informática da PCERJ elaborou e mantém em funcionamento um aplicativo que permite aos analistas do ISP gerar resumos dos RO lavrados nas diversas Delegacias do Estado. Importante ainda ressaltar a Resolução da Secretaria de Estado de Casa Civil e Governança –SECCG nº 53/2019 que instituiu Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Poder Executivo Estadual, que identifica como ação a disponibilização em site institucional do sistema de controle de reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança e a implantação do SIAD – Sistema de Integração e Análise de Dados. Este

33 Instituto de Segurança Pública (ISP), criado pela Lei nº 3.329, de 28 de dezembro de 1999, é uma autarquia vinculada diretamente à Vice-governadoria do Estado.

34 Conforme sentença no processo nº 0045384-90.2014.8.19.0001.

sistema tem por objetivo promover a implantação do SIAD nas Polícias Civil e Polícia Militar, visando melhor qualificação dos dados oriundos dessas forças de segurança, a fim de melhorar as estatísticas criminais e georreferenciamento das ocorrências.

Verificou-se neste tópico ações e objetivos estabelecidos para necessidade de implementação de compartilhamento de dados e informação entre os órgãos, bem como a ampliação de dispositivos de tecnologia para a ampliação da integração no âmbito da Segurança Pública. Diante disso, é importante considerar a criação de um sistema público regulamentado relativo à gestão dos dados estatísticos sobre Segurança Pública e o intercâmbio de informações com as administrações públicas federal, estadual e municipal para elaboração de indicadores de criminalidade.

RECURSOS: FUNDO NACIONAL E ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Neste item, abordaremos a questão dos recursos materiais a serem alocados no âmbito da integração. No âmbito nacional, temos o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído no âmbito do Ministério da Justiça através da Lei nº 13.756/2018.³⁵ Em seu art. 5º, inciso VII, a referida Lei estipula que os recursos do FNSP serão destinados para a “ integração de sistemas, base de dados, pesquisa, monitoramento e avaliação de programas de segurança pública”. Regulamentada pelo Decreto nº 9.609/2018 e Decreto nº 10.034/2019, houve a definição para a consecução dos projetos, das atividades e das ações a serem beneficiados com recursos do FNSP, que os entes federativos encaminharão à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública, anualmente, plano de trabalho, com o respectivo projeto básico ou termo de referência (§ 5º). A Lei nº 8637/2019³⁶ foi editada com a finalidade de prover recursos financeiros dentre eles, através de transferências realizadas pela União ou da decretação do perdimento dos bens móveis e imóveis, quando apreendidos ou sequestrados em decorrência das atividades criminosas perpetradas, os quais não poderiam, inclusive, ser contingenciados, em função

35 Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, com o objetivo de promover:

I - as alterações necessárias ao funcionamento do FNSP, para conferir efetividade às ações do Ministério da Segurança Pública quanto à execução de sua competência de coordenar e promover a integração da segurança pública em cooperação com os entes federativos; e II - a consolidação dos dispositivos legais relacionados com a destinação do produto da arrecadação das loterias, para proporcionar clareza e transparência ao sistema de rateio e, por meio de alterações pontuais, garantir recursos às ações de segurança pública.

36 Art. 1º - Fica criado o Fundo Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - FUSPRJ, com o objetivo de garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações na área de segurança pública e prevenção à violência.

de serem sustentáculos na prestação de serviços de pronto atendimento e de emergência. Houve o estabelecimento de um Conselho de Administração composto por Secretaria da PCERJ e PMERJ, além de outros órgãos, com competências delimitadas,³⁷ destinando os recursos conforme estabelecido no art. 8º:

Art. 8 - Os recursos do FUSPRJ serão destinados a:

I- construção, reforma, ampliação e modernização de unidades policiais, periciais e de corpos de bombeiros militares; II- aquisição de materiais, de equipamentos e de veículos imprescindíveis ao funcionamento da segurança pública; III- tecnologia e sistemas de informações e de estatísticas de segurança pública; IV- inteligência, investigação, perícia e policiamento; V- programas e projetos de prevenção ao delito e à violência, incluídos os programas de polícia comunitária e de perícia móvel; VI- capacitação de profissionais da segurança pública e de perícia técnico-científica; VII- integração de sistemas, base de dados, pesquisa, monitoramento e avaliação de programas de segurança pública; VIII- atividades preventivas destinadas à redução dos índices de criminalidade; IX- serviço de recebimento de denúncias, com garantia de sigilo para o usuário; X- premiação em dinheiro por informações que auxiliem na elucidação de crimes, a ser regulamentada em ato do Poder Executivo.

Destacam-se três pontos das áreas destinadas à alocação de recursos: tecnologia e sistemas de informações e de estatísticas de segurança pública; inteligência, investigação, perícia e policiamento; integração de sistemas, base de dados, pesquisa, monitoramento e avaliação de programas de segurança pública. Desta maneira, vemos que, para a efetivação da integração entre as unidades federativas na consolidação e no estabelecimento orçamentário para efetivar a realidade de ações estratégicas, operacionais e táticas entre os órgãos que compõe a Administração Pública e concretizam o direito à Segurança no Rio de Janeiro, a definição e a efetiva alocação de recursos é fundamental para continuidade da integração

37 Art. 4º - Compete ao Conselho de Administração do FUSPRJ: I - analisar e aprovar os Planos de Ação para atingimento dos objetivos do FUSPRJ, que devem conter detalhamento das ações, projetos e atividades e suas respectivas despesas, verificando o alinhamento com os objetivos do FUSPRJ e devendo constar na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual; (...) IV - manter arquivo, com informações claras e específicas, das ações, dos programas e dos projetos desenvolvidos, conservando em boa guarda os documentos correspondentes; (...) VI - fiscalizar a correta aplicação dos recursos do FUSPRJ; VII - elaborar, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data de instalação do Fundo, o respectivo regimento interno, a ser aprovado por decreto, estabelecendo suas normas de organização e funcionamento (...).

entre os órgãos que precisam de dispositivos, tecnologia, capacitação e formação, bem como de pessoal.

CONCLUSÃO

Neste capítulo, pudemos passar pelo conjunto normativo da integração, nos eixos de definição no âmbito da partilha constitucional, federativa, estatutária dos servidores, das áreas de integração, estruturas como secretarias de Estado, e autarquias para gestão de dados e estatísticas criminais, sistema de metas e, por fim, recursos destinados para a efetivação concreta dos planos definidos nas normas, o que permitirá uma melhor compreensão de diversos tópicos expostos e analisados nos capítulos que seguem.

CAPÍTULO 3. AS DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA

INTRODUÇÃO

Através da fala dos entrevistados, este capítulo tem como objetivo analisar a gramática da integração através de um sistema classificatório interdisciplinar entre a sociologia das organizações policiais, estudos sobre governança e gerencialismo na administração pública, bem como estudos de teoria do Estado e direito Constitucional. A literatura internacional produzida sobre as polícias as define como agências que têm o uso da força autorizada e que precisa de fontes de legitimação para continuar existindo. A busca por integração entre as agências policiais surge como um meio de legitimar o exercício da autoridade policial, e por consequência, o próprio Estado. Os estudos sobre os elementos que constituem o Estado, numa dimensão clássica, evidenciam a produção de ordem e a construção da validade dos dispositivos jurídicos em um determinado território. As polícias como aplicadores e negociadores da norma são visualizadas como um meio de força usada à serviço do Direito. Desta maneira, a integração seria interessante para concretizar os objetivos do Estado e produção de ordem pública, conforme definido pela Constituição Federal. Com o intuito de conferir limites a esta força, o estabelecimento de mecanismos de governança preocupados com a soberania popular demanda a ampliação de justificativas e a fiscalização das atividades entre as esferas de poder. Assim, em relação ao controle do poder executivo, o Ministério Público é demandado como um órgão importante de limitação e fiscalização da força excessiva conferida aos policiais. Outro limite seria justamente os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição. Nesse cenário, a integração aparece como um modo de fiscalização e controle entre as esferas de poder para a aplicação sistemática da Constituição como um meio de limites de concentração de poder excessivo, através da autonomia na partilha de competências, com a predefinição das funções de cada

órgão que compõe a Segurança Pública. Portanto, a integração também se revela como um meio de calibragem de um governo limitado por leis e fundamentado na necessidade de legitimação de controles recíprocos entre os poderes, condição essencial para consolidação de democracias na acepção de Estado contemporâneo. Por fim, é possível observar que a prevalência da burocracia e a ideia de soberania estatal como um ente unificador dos órgãos policiais desencadeiam uma percepção de engessamento e limitação à necessária dinamicidade das práticas de combate ao crime. Nessa lógica, as noções de gerencialismo e eficiência são articuladas e direcionadas à construção de um inimigo comum que possibilitaria a efetiva integração entre as forças policiais.

Desde o início da presente pesquisa, uma questão esteve no centro de nossas reflexões: De que forma podemos compreender a ideia de integração? De fato, a integração pode ser vista como um processo de oferecimento contínuo do serviço de policiamento regular? Ou trata-se primordialmente do compartilhamento com outros setores e pastas? A integração pode ser vista como uma cooperação federativa? Ou seu aspecto fundamental seriam as parcerias entre o setor público e privado? Pontuamos, desde logo, que o termo integração não emergiu durante o processo de pesquisa como algo claro e sem questionamentos, como indicam trechos de entrevistas que indagam: “*depende o que se chama de integração*” ou “*o que você quer chamar de integração?*”. Tais indagações foram apreendidas como uma temática controversa da qual não se poderia derivar objetivos e definições precisas nem lineares. Assim, a partir da análise das falas dos atores entrevistados, foram apresentadas respostas que vão desde uma ampla estruturação de organização do Estado, ações de governo até uma coordenação de operações policiais conjuntas especializadas em áreas críticas da cidade.

Integrar é um verbo que demanda um princípio de unidade diante de uma diversidade fática. Seja por meio da adaptação processual, seja por meio de imposição de vontades. No campo da Segurança Pública, isso significa que integrar pode ser visto como uma forma de criar unidade a um sistema policial bipartido e que tem culturas diferentes, mas também como a imposição da lógica cooperativa para a redução da criminalidade violenta. Na percepção dos especialistas e de oficiais entrevistado(a)s, o repertório da categoria integração foi consolidado pelo leque de possibilidades: desde a necessidade de ação de construção de Política Pública integrada e as induções do governo federal para uma cooperação federativa, tarefas procedimentais de reformas no gerenciamento das polícias estaduais até a regulamentação dos mandatos de força no Brasil.¹ Na concepção dos dele-

¹ A fala de um dos especialistas entrevistados vai justamente nesse último sentido: Não é o caso nas principais agências que estruturam o Estado como tal. Agências essas que têm o poder “delegado” de produção de obediência ou de distribuição de coercitividade. Esse

gados e do Ministério Público, a integração está relacionada à ambição de fabricação de rapidez na sua capacidade operativa das polícias. Para tanto, enunciam a ampliação da prevenção com a sofisticação da inteligência e parcerias com outros setores da administração pública.

A desintegração como uma disputa corporativa entre PMERJ e PCERJ, bem como o déficit de confiança entre os policiais, foi acionada de forma reiterada pelos entrevistados. Como comentado por um deles, essa característica (problemática do ser humano) é materializada em uma atitude, a de *ficar torcendo contra*. Sendo este um dos obstáculos diagnosticados para a integração,

não vestir a camisa da instituição nem se sentir responsável pelo resultado da outra instituição. Mas a gente percebe isso, um jogo de vaidade, vontade de ter mais força, mais poder e um querendo abraçar a atribuição do outro² (Polícia Civil 01).

Contudo, de forma ambígua, os entrevistados acionaram os atores políticos e suas vontades (seus processos de decisão), bem como o dissenso de posições entre hierarquias nas polícias militares (entre praças e oficiais), dentro das instituições, como fonte simultânea de bloqueio e incentivo para o aperfeiçoamento do policiamento público. Ora a competição entre as agências policiais e as disputas de monopólio sobre territórios são visualizadas como necessárias para estimular um policiamento mais eficiente, ora são vistas como falta de planejamento, estratégia e tática policial de forma articulada.

Assim, verifica-se que a noção de integração está ligada à compreensão prévia de cada entrevistado sobre como a concepção de ordem é sustentada com os níveis de percepção sobre os sentidos da competição e da cooperação. Por este motivo, está aberta às experimentações no plano concreto, revelando assim o conflito de interesses no campo de Segurança Pública. Relevante ainda pontuar que foi sentida ausência de expressões sobre a integração com ações governamentais voltadas para reversão da distância entre polícias e a população civil. Os motivos possíveis dessa ausência podem ser o consenso, na área, sobre o parcial fracasso das recém políticas de pacificação no Estado. Tal programa estatal, em síntese, teve como objetivo a consolidação da polícia de proximidade com ênfase no policiamento para resolução de problemas e retirar a ostensividade das armas em áreas selecionadas.

é o principal poder que uma sociedade delega ao Estado para administrar e, curiosamente, o poder coercitivo no Brasil segue então como um cheque em branco. Gostaria de lembrar que, antes de a gente se perguntar sobre a integração como uma solução para qualquer coisa, nós devemos nos perguntar sobre o poder de polícia no Brasil, que segue definido no Código Tributário da década da ditadura. (Especialista 06).

2 Esta problemática específica será, inclusive, objeto de análise mais aprofundada em capítulo posterior.

Associado ao atual momento da pesquisa de pós-intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018 e de crise fiscal do Estado, questiona-se o retorno das narrativas e ações do governo voltadas para o aprimoramento institucional da gestão de conflitos pelo Estado. Assim, como a vontade política está associada às decisões políticas fundamentais do Estado, as quais estão subordinadas, parcialmente, à demanda da população, a ordem de preferência é a permanência de uma polícia com ação reativa e pontual, como observado em operações conjuntas (em especial em roubos de cargas), as quais transmitem a ideia de integração a partir de imagem veiculada na mídia de que algo está se fazendo no combate ao crime.

A PERCEÇÃO PLURIDIMENSIONAL DA INTEGRAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA: SISTEMA CLASSIFICATÓRIO DOS ESPECIALISTAS E AGENTES

Diante dessa multiplicidade de concepções, no presente capítulo, apresentaremos três eixos de sentidos extraídos das entrevistas referentes à integração, analisando como tais sentidos são articulados pelos entrevistados para operar e interpretar a sua própria realidade. Neste sentido, foram identificadas as seguintes dimensões: *integração-soberania*, abordado no item intitulado “Qual a vantagem de se ter o Estado?”; *integração-gerencial*, analisado no item intitulado “Manter todo mundo no mesmo barco” e, por fim, a *integração-mercadológica*, descrita no item intitulado “Tem que ir direto ao lucro”.

A primeira dimensão se associa ao apetite e limites da soberania, a autonomia política das polícias situadas num contexto de transição política no governo do Estado do Rio de Janeiro, abordando questões identificadas pelos entrevistados acerca do federalismo, organização do Estado (questões de desenho constitucional e institucional com a extinção da Secretaria de Segurança Pública, *déficit* de políticas públicas estaduais sobre Segurança, papel fiscalizador do Ministério Público e questões orçamentárias pelo regime de recuperação fiscal do Estado).

A segunda dimensão se integra ao eixo gerencial pela racionalização administrativa e gestão de dados, registros de ocorrência e o controle dos seus critérios, informação, estatística, fluxos de trabalho coordenado e procedimentos comuns, na camada burocrática do Estado e do governo. O repertório das entrevistas teve como identificação a integração como reforma e regulamentação dos fluxos de trabalho das agências policiais com prestação de contas; formação conjunta das polícias vistas como um instrumento de redução do isolamento e resistência entre as polícias. Os sentidos da integração gerencial se referem, assim, à materialização de um trabalho policial previsível, profissionalizado, com compartilhamento

de dados e no desenho de um portfólio que se propõe à modernização da gestão via planejamento estratégico, contrato relacional e gestão por resultados como meta declarada em “manter todo mundo no mesmo barco”.

A terceira dimensão da integração é desterritorializada em razão do seu sentido estar vinculado a uma reação às articulações de poder (político e financeiro) do denominado crime organizado (tráfico, milícia, entre outros) na chamada economia do crime. Isso porque a economia das drogas não só fortaleceu ainda mais a oferta de mercadorias políticas de proteção de seu circuito, da produção ao consumo, como permitiu o financiamento regular de agrupamentos e redes de diferentes tamanhos, tipos e nomeações que passaram a operar em territórios disputados ao Estado.³Pela percepção da intensidade e dinamicidade do tempo dos grupos e redes ilegais, os entrevistados anunciam um redirecionamento da energia das ações policiais para o combate dos fluxos de bens do crime, com o foco de “*ir direito no lucro*”. A incorporação da chamada “cultura de lavagem” é demandada pelos agentes da Segurança Pública, conferindo unidade mesmo diante da pluralidade de culturas e atribuições distintas de função das polícias. Percebe-se que a mudança na administração do tempo e a ampliação da capacidade operativa do sistema se torna fundamental para o uso de um modo de comunicação via aplicativos (privado, como *WhatsApp*) na tomada de decisão das polícias e no seu exercício de policiamento (serviço público). Em que pese a ampliação da comunicação via aplicativo, essencial suporte de atuação das polícias, é necessário pontuar a intensificação do problema de transparência do processo decisório dos órgãos policiais, já visualizados por grande parte dos especialistas do campo da Segurança Pública como uma caixa preta, justamente pelo alto nível de discricionariedade desregulada.⁴ Portanto, neste item, houve a identificação, nas narrativas sistematizadas pelos entrevistados, da interface entre Estado e mercado, e o acionamento de características empresariais à estrutura policial.

QUAL A VANTAGEM DE SE TER O ESTADO?

A permanência da soberania estatal é acionada pelos oficiais militares da PMERJ e o apetite pela soberania das polícias, detectado nesta pesquisa, é

3 MISSE, Michel. As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. **Contemporaneidade e educação**, v. 1, n. 2, p. 93-116, 1997.

4 Nesse sentido, um dos especialistas entrevistados destaca que “a cultura do segredo, a cultura dessa informação é minha, da segregação da informação, está muito presente em todas as polícias no Brasil. Então tem os donos da informação. A informação transparente, a informação de acesso público, ela pode ser algo perigoso nesse contexto. Perigoso porque, inclusive, vai demonstrar os pontos fracos, as falências e os processos da segurança pública que não funcionam. Então não há interesse nenhum, não há incentivo nenhum que as informações sejam públicas”. (Especialista 05).

reivindicada pelos policiais entrevistados, em especial os da PCERJ, destacada pela dinâmica política do Estado e suas agências policiais.⁵

(...) tudo que a gente precisava mexer batia no nível político, assim a polícia não tem autonomia administrativa, política e financeira. Você é nomeado e exonerado em uma canetada, coisas desse tipo, né? Tudo você que tem que ir para o político para mudar, para mexer. (Polícia Civil 03).

A distinção entre soberania e autonomia política representa a base dos estudos sobre federalismo⁶ e implica em desdobramentos sobre a coordenação e a autonomia entre os entes federativos e a produção de acordos entre setores da administração pública e os “riscos da tirania” de uma administração centralizada,⁷ como também dos limites gerados pela autonomia política de cada órgão policial (auto-organização, autogestão e autoadministração). Tal discussão se faz presente devido à vinculação da análise, neste estudo, sobre integração no policiamento estatal legal e público e agências do sistema de justiça criminal, ou seja, sobre a polícia, como órgão do Estado, com a escolha de excluir abordagens sobre a ampliação do policiamento privado. Para melhor delimitação do recorte efetuado nesta pesquisa, focalizamos nas abordagens sobre o órgão público estatal e não sobre seus modos de exercer suas atividades. Destaca-se que a distinção entre polícia e policiamento fundou a literatura sobre estudos policiais no mundo.⁸ Contudo, a trajetória da polícia, como órgão público, tem correlação com a trajetória do Estado e seu apetite de monopólio do uso da força. De acordo com um dos oficiais entrevistados:

5 Sobre esta discussão, ver: REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

6 Para grande parte dos especialistas e gestores, a segurança pública não tem um marco regulatório, o que significaria uma falta de atribuição de competências e papéis entre os entes federativos, em especial a necessidade dos estados e municípios elaborarem seus planos estaduais de segurança pública. Sobre desenho constitucional e federalismo, ver: STEPAN, Alfred. *Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens?* **Daedalus**, v. 129, n. 2, p. 145-169, 2000; SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization**. Londres: Palgrave Macmillan, 1997.

7 A descentralização territorial possui pontos positivos pois ampliaria a (i) presença e a capacidade de atuação e o alcance da atuação das polícias que precisam intervir na emergência, ou seja, nas ações que o tempo de chamada e espera precisa ser reduzido para angariar crédito na resolução de conflito; (ii) possibilidade de colher informações pela circularidade e deslocamento dentro do território. Contudo, os pontos negativos seriam a (i) ampliação da margem da corrupção justamente pela presença na negociação para a permanência da ordem; (ii) redes de captura: as transferências constantes entre os comandantes dos batalhões são para reduzir os contatos com lideranças de outros grupos da localidade.

8 A discussão sobre a distinção entre polícia e policiamento funda a cientificidade dos estudos na área de Segurança. Ver: BITTNER, Egon. **The functions of the police in modern society**. National Institute of Mental Health, 1970; BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. Vol. 1. São Paulo: Edusp, 2001; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PAES-MACHADO, Eduardo. *Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento*. **Caderno CRH**, v. 23, n. 60, p. 437-447, 2010.

Em todo lugar do mundo, a polícia quer autonomia [...] um dos pilares do Estado Moderno e justificou, inclusive, sua própria criação, gera uma complicação, com o governante que ouve os pleitos por autonomia das polícias e isso prejudica ainda mais a eficiência da corporação e o bem-estar da população.(Polícia Militar O2).

Na fala de oficiais, há assentimento da impropriedade do monopólio ou da exclusividade policial na prevenção e controle da violência, pois a representação formal de governo em sua expressão concreta de gestão não pode estar desvinculada da legitimidade coletiva ou social. Já na fala dos especialistas, o desenho do pacto federativo desde as discussões na constituinte foi voltado para a descentralização do poder em virtude do passado autoritário brasileiro, concentrado no poder central da União. Nesse sentido, um dos especialistas destaca:

Porque a Constituinte estava imbuída justamente de um espírito de descentralização do poder, porque, é claro, a gente estava saindo de um regime autoritário, em que você tinha uma concentração de poder muito forte no poder central, a expectativa era descentralizar até o município, de empoderar as municipalidades. Política social tem que ser política local, porque é ali que a pessoa mora, são essas autoridades que são mais sensíveis às necessidades das populações locais. (Especialista O9).

A conexão da integração com esforços de criação de estrutura diante da *falta de vontade política* foi conduzida pelos oficiais militares e parte dos especialistas de Segurança Pública como fonte de ampliação da legitimidade da atuação das polícias justamente pelo oferecimento de uma autocrítica. Essa crítica para dentro foi identificada pela necessidade de controle da autonomia política das polícias, dos voluntarismos e arbitrariedades, do uso político do código penal pelos discursos governamentais, do controle do interesse corporativo⁹ através da regulamentação e da subsequente criação de um *sistema orgânico* que pudesse imunizar o clientelismo político das instituições policiais.¹⁰

A descentralização administrativa e autonomia dos atores de ponta do sistema de Segurança Pública como, por exemplo, praças, são retomados por uma necessidade de união das rotinas, procedimentos para gerar uma estrutura comum diante a quantidade excessiva de situações

9 A possibilidade de uso qualificado da atuação policial foi vista por um dos oficiais como um motivo de briga, já que a inteligência e investigação ficariam em tese com a polícia civil. Essas disputas estariam no centro da discussão sobre integração.

10 Aqui é necessário pontuar que grandes reformas institucionais buscam blindar as polícias, seja do apetite privatista pelos grupos de poder, seja de sua autonomização dos governos legitimamente eleitos, para evitar um risco de um governo policial.

emergenciais no “combate ao crime”, evitando assim a possibilidade de corrupção e o isolamento corporativo das polícias. Tal discussão tem um desdobramento prático na elaboração da delimitação territorial da descentralização administrativa das AISP no final da década de 1990, que adotavam justamente como emblema a “descentralização com integração sistêmica”¹¹ para solucionar a transferência de responsabilidades na Segurança Pública. Ademais, a regulamentação demandada por especialistas e gestores da segurança pública, via Lei complementar,¹² derivaria justamente de o sistema constitucional brasileiro impedir mudanças estruturais pela concentração de poder na União, bem como a subordinação das Polícias Militares aos Exércitos, dentre outros limites. Contudo, a seu tempo, a descentralização deve ter como ponto de equilíbrio a limitação do poder das autoridades locais. Além da delimitação local, a delimitação na partilha de poderes também é acionada, já que, na avaliação dos especialistas, *cada vez mais você tem atores vinculados à Polícia, às Forças Armadas, entrando nas casas legislativas*.¹³

Isso seria uma questão relevante para a ideia de separação de poderes que busca um controle recíproco entre órgãos, um mecanismo de freios e contrapesos no objetivo fiscalizador e prestador de contas de um Estado Republicano. Assim, além do problema de controle recíproco entre poderes, há o problema de construção das bases federativa brasileiras pela definição das competências que mitigariam a autonomia dos Estados, bem como das polícias. Porém, as autonomias políticas do Estado devem ter cautela com possíveis apropriações das autoridades locais, ilegais, que efetivam o policiamento privado (milícia e tráfico, por exemplo), vistas como um ponto-chave para entender a unidade na diversidade local, máxima do desenho federativo na Segurança Pública. E mais do que uma questão de descentralização ou centralização administrativa, um entrevistado enunciou que, na sua perspectiva, lugares onde “o Estado estaria organizado com mecanismos eficientes e o autocontrole das pessoas so-

11 Em seus objetivos, o desenho da AISP declarava a intenção de integrar as forças estaduais e municipais, tornar mais ágil os serviços de segurança pública ofertados, pela transferência de autonomia decisória e operacional para as unidades locais e para os agentes de ponta. Eram 34 circunscrições territoriais, sob responsabilidade compartilhada pelos comandantes dos Batalhões e os delegados titulares e outras agências prestadoras de serviço público.

12 A gente criou um modelo em que fragmentou tudo e não amarrou em canto nenhum, então as instituições se sentam em cima dos seus dados e criam uma série de problemas e de óbitos para não abrir esses dados para outras. Então o que que nós deveríamos fazer? Regulamentar a Constituição com uma lei complementar e que amarrasse e trouxesse também para o meio da segurança pública outros setores, como MP, por exemplo. (Polícia Militar 03).

13 SOARES, Rafael. Número de PMs cedidos a gabinetes de deputados na Alerj quadruplicou em 2019. **O Globo**, 25 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/numero-de-pms-cedidos-gabinetes-de-deputados-na-alerj-quadruplicou-em-2019-23547483>. Acesso em: 28 mar. 2019.

mado à interdependência e confiança no Estado tendem a explicar por que esses lugares são significativamente mais pacíficos.” (Polícia Militar 03).

Nesta dimensão da integração-soberania, a gramática desdobra-se nos predicados de estabilização da atuação do Estado na racionalização e divisão social de tarefas para garantir a credibilidade social das polícias. As denominadas “operações conjuntas” – de caráter pontual– devem seguir um caminho para ações integradas, previsíveis e ininterruptas, as quais possibilitam a institucionalização das relações interagências. Seleccionamos esse trecho como central para a exposição analítica da governança e sua correlação com soberania:

O Estado deve criar uma estrutura de governança que faça as pessoas dependerem dele, e quando se cria uma imagem do Estado como invasor, como inimigo que não vai proteger, mas sim reprimir, qual seria a vantagem de se ter o Estado? (Polícia Militar 02).

A vantagem de se ter o Estado é questionada diante da percepção da continuidade entre rupturas na área de Segurança Pública. Na percepção dos entrevistados, o momento de ruptura dos eixos da política de governo do recém-eleito Wilson Witzel geraria instabilidade da conjuntura política governamental– em transição pelo recente processo eleitoral, com outros desenhos institucionais, tais como o fim da Secretaria de Segurança Pública¹⁴ e o desdobramento da permanência da lacuna de um Plano Estadual de Segurança Pública no Rio de Janeiro.

Contudo, interessante pontuar que a extinção da Secretaria de Segurança Pública pelo Decreto nº 46.544/2019 foi associada por parte dos gestores policiais a: (i) amadurecimento institucional; (ii) independência das polícias; (iii) relação direta com o governador do Estado; e (iv) interesses comuns entre as corporações policiais. Esse modelo pareceu agradar grande parte dos policiais entrevistados em razão dos secretários anteriores serem estranhos às corporações policiais com diretrizes políticas de comando, por não terem conhecimento técnico sobre policiamento e sobre demandas internas, além de estimularem a competição entre as polícias.

As percepções dos especialistas entrevistados se distanciaram do posicionamento dos policiais citados acima pelo bloqueio dos canais de comunicação, de diálogo entre a polícia e a sociedade civil, ampliando a

14 A Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro foi extinta pelo decreto estadual nº 46.544/2019. Na perspectiva da integração das polícias, grande parte dos entrevistados da às polícias, ficando a união entre estas fortalecidas pois o contato direto com o governador seria fundamental para concretização das operações conjuntas entre as polícias. Assim, depois da extinção, o interesse comum entre as forças policiais seria mais visível.

autonomia política ou discricionariedade da natureza da atividade policial com roupagem de um discurso técnico que teria o objetivo de conferir uma carta branca para tomada de decisão sem o controle ou a participação social. Assim, a extinção da Secretaria seria um movimento antidemocrático por afastar definitivamente a participação da sociedade, com ausência de controle externo, fortalecendo um modelo que privilegia a reprodução dos interesses corporativos e a manutenção do *status quo*. Seguem dois extratos de entrevista que traduzem os pontos ora mencionados:

Então, embora a Secretaria de Segurança nunca tenha sido propriamente uma instância capaz de “domesticar a ação policial”, sobretudo a polícia militar, o grau de autonomia dos batalhões é enorme. Isso é um dado do próprio trabalho do secretário. Isso não é especificidade da polícia do Rio, nem da polícia brasileira. Isso faz parte. A discricionariedade do trabalho do policial, sobretudo o policial de ponta, é um fenômeno universal, por causa da natureza do trabalho dele. (Especialista 09).

Não há controle. Ninguém sabe o que a Polícia Civil faz. A gente não sabe, por exemplo, quantos tiros foram disparados aqui, quanta munição foi gasta nesse mês, ninguém sabe. Qual é o controle, quais são os padrões de uso da força? (Especialista 05).

Para além das condições de desenho institucional referentes à autonomia política das polícias e os *déficits* democráticos, os sentidos da integração encontrados nas entrevistas com oficiais da PMERJ foram situados para ser uma resposta institucional à denominada *falta de política* de segurança. De acordo com a expressão de um oficial entrevistado, *não ter política é a política*.¹⁵ A convicção enunciada pelo alto nível hierárquico da PMERJ, bem como por especialistas de segurança pública, enfatizaram a ausência de organicidade, ou seja, de um sistema com metas de planejamento pré-estabelecidas pelo Estado. Foi enunciada a existência de “*espasmos ora contra, ora a favor da integração, e que por isso a soberania estatal estaria em cheque com o desdobramento na desconfiança interna da corporação, bem como da sociedade*”¹⁶. A relação entre a ausência de estrutura e de regulamentação reforça a dependência da negociação das vontades de quem está no poder, algo visto como perigoso, pois poderia ser capturado por discursos políticos de ocasião. Como uma variável importante desse aspecto da estrutura, alguns oficiais apontaram que, de-

15 Essa falta de política também é acionada de diversas formas, desde a falta de visão sobre uma matriz governamental de viés republicano de proteger as pessoas, um interesse público. Diante de uma visão de mundo ampla dos oficiais, foram destacados aspectos mais principiológicos que legitimariam reformas institucionais através do eixo integração.

16 Polícia Militar 02.

vido às cadeias hierárquicas, as polícias sabem o que fazer, pois teriam atribuições claras, mas essa concretização seria dificultada tendo em vista a mentalidade brasileira de fragmentar as atribuições e as relações de desconfiança entre as instituições.

De maneira complementar, a percepção de parte dos especialistas sobre a atuação do legislativo estadual foi acionada como deferente e conivente com o pouco limite da atuação policial por ser voltada para benefícios corporativos, omissos e inócuos no planejamento, conforme explica um dos especialistas ouvidos:

Se elas cumprissem efetivamente as suas atribuições constitucionais seguindo os códigos, já seria um grande avanço. Ninguém faz isso. Ninguém faz isso. O Legislativo é cúmplice. A gente vive, eu acho, num momento especialmente delicado também, porque cada vez mais a gente percebe infiltrações do crime nas casas legislativas. (Especialista 09)

Diante desse eixo de percepção, a integração dependeria da criação dos limites institucionais da atuação policial e a criação de um planejamento estadual, ou seja, uma política de Segurança Pública. Não por acaso é acionada diversas vezes a posição de diferenciação entre Política de governo e Política de Estado,¹⁷ pela necessidade de conversão das sabedorias e práticas das experiências dos policiais em conhecimento registrado e partilhável por toda a organização e transparente para a sociedade. Na expressão de um dos oficiais entrevistados: *“Seria preciso haver Políticas de Estado estruturantes, voltados para o Estado, que independem de política partidária e que devem atender às necessidades da gestão social e da Administração Pública.”*¹⁸

O desejo de permanência e de maior estabilidade sistêmica é identificado justamente pelo esforço de cristalizar procedimentos, padrões para produção de uma ordem interna na condução política governamental, para que não fique a cargo da alternância de poder dos governos, o que contribuiria para reduzir o mau uso ou o abuso do poder de polícia na interação com os cidadãos.¹⁹ Desta forma, foi demandado conhecimento registrado e partilhável por toda a organização; a redução de conflitos de competência entre os atores, seja em suas atuações conjuntas ou integradas, seja no encaminhamento de atuações individualizadas; aprimoramen-

17 Este tema será desenvolvido em capítulo próprio.

18 Polícia Militar 05.

19 Se o nível de integração estiver vinculado ao nível estatal, a produção de regulamentações poderia solidificar mais no tempo essas ações; como está hoje, apenas ações conjuntas e provisórias são realizadas, e a desesperança é justamente não saber quanto tempo isso pode durar. Políticas de governo, políticas estanques, políticas imediatistas. O risco sobre a durabilidade das políticas está claro nas falas dos oficiais da PMERJ.

to de procedimentos de controle, supervisão e avaliação que considerem a autonomia decisória policial.

A integração foi visualizada como uma prática de normatização e procedimentalização do uso da força policial e a sua construção de legitimidade pela redução do controle dos “resultados” para o controle dos “processos”, efetivando uma governança sobre a decisão e ações policiais cotidianas. Todavia, propostas de desconstitucionalização da Segurança Pública são propostas devido à identificação da rigidez do sistema jurídico, que limitaria as escolhas democráticas de maiorias legislativas estaduais, não privilegiando a diversidade regional.

A constitucionalização da Segurança Pública pode servir de uma autocontenção de governos autoritários, bem como um limite das expressões punitivistas com amplo apoio popular, sendo assim um limite à tirania da maioria. Desta maneira, observa-se uma ambiguidade na fala dos entrevistados, que identificam a instabilidade derivada da voluntariedade das escolhas políticas, mas, ao mesmo tempo, sustentam deixar a cargo de cada governo a decisão acerca de políticas públicas de segurança e formas de gestão sobre as polícias, sugerindo inclusive que atores da ponta de policiamento decidam sobre suas ações. Reiterando essa percepção, uma das especialistas de Segurança Pública entrevistada destaca que a atual Constituição *“reproduziu monopólios e quase monopólios das práticas de policiamento, reproduzindo uma espécie de baixa institucionalidade das organizações de força e uma incapacidade de controle, de governabilidade sobre elas”*.²⁰

Assim, se verifica que tal fato seria um contrassenso, pois, se é questionada justamente essa instabilidade das decisões políticas fundamentais de cada governante como um limite à construção da polícia democrática, a desconstitucionalização representaria justamente a retirada deste limite de atuação dos governos. A aprovação de leis complementares e a criação de um segundo distrito federal no Rio de Janeiro são vistas como possíveis soluções.

O dissenso neste tópico foi considerado por um oficial entrevistado por um ceticismo em relação às condições de governança no Rio de Janeiro, destacando que a instabilidade poderia ser reduzida pela efetividade da Constituição Brasileira contida na ideia de controle recíproco entre os órgãos da Segurança Pública, em especial no que se refere ao papel de fiscalização do Ministério Público. Os ilegalismos pelo descumprimento da Constituição Federal, em especial do Ministério Público, que teria como função o controle externo das polícias, foram enunciados pelo limite da

20 Especialista 03.

autonomia política das polícias. “A Polícia não poderia continuar sendo controlada pelos próprios policiais”.²¹

O diagnóstico feito pelos oficiais entrevistados da PMERJ e parte dos especialistas foi consolidado pela identificação do domínio do voluntarismo, da dependência do bom relacionamento pessoal, ou da *boa vontade* para a atual efetivação da coordenação entre as instituições, identificando o bom relacionamento pessoal entre os comandantes das polícias. Diante desta visão, as operações conjuntas são feitas nos territórios a partir de voluntarismo,²² e o planejamento foi considerado como limitado. É nesse sentido a fala a seguir:

As coisas quando funcionam mais ou menos harmonicamente funcionam por conta da vontade dos gestores, tudo na base da vontade. O comandante da polícia se relaciona bem com o comandante da polícia civil, a coisa se estabelece no plano das relações pessoais, e não em termos de estrutura. E aí a gente tem um problema. (Polícia Militar 01).

As *ações conjuntas*, que são apenas episódicas, deveriam entrar num rumo de *ações integradas* devidamente institucionalizadas *através de racionalização, seja do planejamento dito como tradicional, seja como planejamento estratégico*.²³ A preocupação se relaciona à ação específica para grandes eventos,²⁴ em que há um redirecionamento de escalas e atuação para um fim específico.²⁵ De acordo com os especialistas, *falar em Política Pública de Segurança no Brasil é recurso metafórico*.

21 O entrevistado segue: “(...) Se não envolver o MP e a Segurança Pública, como fiscal da lei, não haveria condição objetiva de haver esse tipo de integração, significado como planejamento entre agências em longo prazo.” (Polícia Militar 02).

22 A análise culturalista da formação do Estado brasileiro foi um argumento bastante comum pelos entrevistados para reforçar o diagnóstico sobre governo e seus voluntarismos, que podem sugerir arbitrariedade na condução da Segurança Pública, somada à cultura social brasileira que legitimaria a mentalidade fragmentária das divisões sociais de trabalho inserida numa espécie de cultura de desconfiança generalizada. Isso implicaria dizer que a responsabilidade de uma fática desintegração não seria apenas vinculada à interação entre agências policiais, mas sim de uma ausência de política estrutural e da própria mentalidade brasileira.

23 Contudo, um direcionamento elencado por um dos oficiais entrevistados trata da questão da administração pública vinculada para analisar a estrutura fiscal da administração pública do Estado pelo PPA (plano plurianual), com a definição de metas a serem alcançadas, objetivos a serem alcançados. A Lei Orçamentária é desdobramento da execução do PPA, então, em tese, o Estado já teria uma infraestrutura base para o planejamento estratégico.

24 A título ilustrativo, oficial quando questionado sobre sua experiência de trabalho na atuação integrada ressaltou o período das Olimpíadas como um momento em que houve um sucesso provisório acerca da coordenação, modelo de um gabinete integrado, operacional, com competências previamente definidas e funções que não eram limitadas ou definidas pela força a qual eles pertenciam.

25 Talvez, o peso da temporalidade do combate ao crime seja algo voltado para um futuro muito longe, e o empenho não seja tão intenso quanto um objetivo mais claro. Assim, o oficial complementa que houve um sucesso na coordenação de atividades, pois haveria uma seleção mais criteriosa de pessoas que estariam engajadas. As pessoas envolvidas ti-

Observou-se que há uma perspectiva que visualiza a construção da integração como um pacto que estabeleça as regras do jogo para policiar a partir do consentimento coletivo das ações repressivas e preventivas da polícia, distanciadas da imagem de violência ou de corrupção. Não obstante, a visão que reduz a Segurança Pública à simples ação das polícias foi criticada pelos oficiais e especialistas justamente por não ter um olhar integrado com outros serviços essenciais, ou direitos sociais negados que teriam influência no *controle do crime*, como, por exemplo, investimentos nas áreas de educação e saúde. Esse foi inclusive um dos motivos associados ao fracasso das UPPs no Rio de Janeiro. Em palavras enunciadas: “*Não se resolve o problema somente com polícia militar e Código Penal.*” A noção de integração teria então uma relação com as ações coordenadas entre polícias e agências de provimento de serviços essenciais. Nesse âmbito, o termo integração se aproxima da noção de uma política que ultrapassaria o próprio sistema de Segurança Pública. Caracteriza-se, portanto, como uma intervenção entre esferas governamentais e setores da administração pública.

Sob este enquadramento, a integração seria transversal à estrutura da administração pública. E, por isso, a necessidade de pactuação de competências e responsabilidades entre distintas instâncias da administração pública em diversos setores das unidades federativas do Estado. Aqui, para além das funções previamente delimitadas, o resultado se torna importante justamente porque esse seria o sentido último da integração: redução dos índices da criminalização, não através da lógica do encarceramento, mas sim do oferecimento contínuo de direitos sociais. Assim, a integração não se restringiria ao provimento regular dos serviços da segurança pública, ela significaria uma política pública de inclusão e integração voltada também para acesso aos direitos sociais. A integração entre os órgãos policiais e outras esferas como saúde e educação poderiam reduzir índices de homicídios e letalidades de uma forma geral.

Contudo, tal sentido de integração através das práticas de afirmação de direitos sociais encontram barreiras na situação de crise fiscal, de estrutura orçamentária do Estado do Rio de Janeiro, bem como pela dificuldade de articulação entre esferas do governo e da partilha mista (concorrente e dual) das competências federativas. Considerando a origem centrífuga da construção federativa no Brasil, a União ainda concentra muitos poderes, em que pese a autonomia política do Estado, que ainda depende dos Fundos Nacionais de Segurança, o que mitiga o poder de autoadministração e autogoverno, categorias fundamentais para a continuidade dos pactos federativos. Os recursos da União, através de seus Gabinetes destinados à

promoção da integração, evidenciam o problema da trajetória de construção do Estado no Brasil.

“MANTER TODO MUNDO NO MESMO BARCO”. SOBRE A INTEGRAÇÃO GERENCIAL: DADOS, INFORMAÇÃO, ESTATÍSTICA, FLUXOS DE TRABALHO COORDENADO E PROCEDIMENTOS

A integração voltada para o gerenciamento é uma reação às demandas de flexibilidade organizativa, autonomia e necessidade de maior qualificação dos agentes de segurança pública da ponta, bem como das exigências de alguns setores de desmilitarização e da mitigação das culturas organizacionais diferenciadas entre as polícias, cuja reprodução cristalizaria sua trajetória histórica de isolamento. De acordo com um oficial entrevistado, as atividades, do ponto de vista administrativo, como a criação de um *portfólio* foram anunciadas e as diretrizes das ações seriam *a inovação e modernização da gestão*. Ao enunciar a dimensão técnica, administrativa e burocrática, busca associar a integração entre órgãos, afastando as dimensões políticas subjacentes, bem como eventuais disputas entre governo e órgãos policiais.

Assim, diante de um distanciamento de uma concepção predominante que centraliza as ações do Estado na produção de ordem, a tecnologia de gestão da informação seria um meio para correção da pluralidade política fática, com a busca pela unidade através da retirada ou a utilização do recurso do “véu da ignorância” das relações políticas e corporativas da análise, sobressaindo modelos contratuais, em que os modos de pactuação e seus meios relacionais são irrelevantes,²⁶ caso o efeito desejado seja cumprido. Aqui há uma discussão sobre a rejeição do universo jurídico e administrativo às relações políticas, contrariando a perspectiva afirmada por alguns entrevistados especialistas no sentido de que *“a escolha das coisas funcionarem bem assim é política, não é gerencial”*.

Através da identificação de limitados instrumentos de diálogo institucional entre atores da Segurança Pública, o repertório dos oficiais foi conduzido pelos entrevistados tanto na gestão de recursos, quanto na eficiência da coleta de dados, no nível de investimento tecnológico para um

26 Tal percepção entre os entrevistados foi predominante e representativa com poucas divergências. Contudo, um especialista pontuou que tal modelo pode gerar mais inércia e manutenção de *status quo* do que reformas relevantes pois, em suas palavras: “Quando o governador faz um contrato por resultados, ele gera incentivos por resultados, ele força os dois agentes, ou seja, as duas corporações a alinharem os objetivos no sentido de produzir resultados. Quando o governador faz isso, que o Witzel fez aqui de botar dois secretários (PMERJ e PCERJ), está criando um jogo relacional. O que que é um jogo relacional? Significa que esses dois agentes, como agora ninguém está mandando neles, (...) fazem um acordo tácito para manter tudo do jeito que está. (Especialista 05).

sistema compartilhado de registro de ocorrências. “O Sistema de segurança pública não existe. Existe um amontoado de organizações que produzem trabalhos burocráticos que eventualmente prende um, solta outro, mas que não tem nada a ver com segurança pública isso.”²⁷

A gestão e democratização de acesso aos dados do fluxo criminal,²⁸ ou seja, o modelo de gestão informacional e planejamento operacional, foi acionado como uma dimensão relevante da integração, sendo destacados os seguintes elementos: (a) o fluxo de informações e circulação de conhecimento interinstitucional entre a PMERJ e PCERJ e órgãos como Ministério Público e Judiciário e intrainstitucional no âmbito interno de cada órgão necessariamente articulado; (b) via de coordenação que deveria estar em conjunto com o aperfeiçoamento da tecnologia da informação; (c) os procedimentos de compartilhamento de dados horizontalizado para estímulo à cooperação entre setores e unidades da PMERJ e PCERJ e Ministério Público²⁹ para o controle da criminalidade.

Os pontos negativos apontados: (a) permanência de uma lógica de atrito entre as organizações policiais pela disputa no controle do crime, ou seja, a não adaptação à lógica cooperativa e sim conflituosa entre estas; (b) modelos privados de administração a organizações públicas sem conexão teórica com as formas de organização³⁰ e os fins do Estado e a estrutura policial ostensiva; (c) a falta de incentivo do controle interno e externo e prestação de contas pelo enaltecimento da cultura policial de combate; (d) a política do combate como escolha política.

O objetivo declarado é a reestruturação organizacional, com a ampliação parcial da autonomia das unidades operacionais das organizações policiais e coordenação centralizada pela avaliação do planejamento de ações integradas pela PMERJ e PCERJ e o desenvolvimento de táticas operacionais focadas na malha criminal local pelas estatísticas de dados criminais georreferenciados, materializados pelo ISGeo. Especificamente sobre o compartilhamento de dados, a atuação do ISP foi visualizada como positiva entre os oficiais da PMERJ, devido à possibilidade de abertura de dados, queixas comuns entre os oficiais. Na avaliação dos especialistas, a

27 Polícia Militar O4.

28 Boletins de ocorrência, etc.

29 Parte dos especialistas de Segurança Pública entrevistados nesta pesquisa avaliaram o Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP) como relevante à regulamentação e implementação do sistema de dados e informações, estatísticas de segurança pública, porém foi ponderado que a pauta do governo executivo federal não estaria na agenda legislativa e a agenda do Ministério da Justiça e Segurança Pública estaria voltada para o combate à corrupção.

30 O problema foi associado à ausência de estrutura, ausência de sistema, ausência de organicidade, funcionalidade e infraestrutura. Esse voluntarismo desafiaria o provimento mais duradouro da segurança, e, em termos democráticos, seria relevante a integração ser relacionada ao planejamento em longo prazo, com metas pré-estabelecidas, divisão de dados entre os órgãos nas diversas unidades federativas.

trajetória das delegacias legais e das AISP foi uma mudança institucional importante de governança para se pensar segurança pública baseada em resultados. A novidade do ISPGeo foi visualizada pelos oficiais entrevistados como uma postura republicana, evocando o valor da transparência na condução da administração da coisa pública. Contudo, a dimensão da desconfiança na aplicação da lei e a presença de interesses privados limitariam, na prática, uma real integração.

Um dos oficiais entrevistado analisou as causas da ineficiência da estrutura e da alocação de recursos em correlação ao alto índice de resolução dos crimes, que estaria condicionado à ocorrência do flagrante, gerando, como consequência, em sua percepção, a sobrecarga da PMERJ, pois esta realizaria praticamente todo o trabalho no sistema de justiça criminal. Observa-se, de fato, um consenso entre os oficiais entrevistados de que os trabalhos de inquérito, investigação policial não teriam tantos resultados em relação à expectativa normativa da legislação processual penal, e que, por isso, as ações denominadas na literatura policial de dissuasão direta seriam necessárias diante da lentidão do sistema jurídico.³¹

É interessante pontuar que, em que pese o descrédito da investigação diante das amarras legais, o investimento em tecnologia é considerado como relevante estratégia para a integração gerencial, que fortaleceria a imagem de um corpo policial mais técnico e distanciado de imagens de corrupção e de truculência das polícias brasileiras. A integração gerencial de dados via planejamento estratégico se refere à descentralização territorial das tomadas de decisão dos comandantes de cada área pela articulação de informações sobre os dados criminais de sua localidade, ampliando, em tese, a sua autonomia política e a capacidade operativa de cada Batalhão ou Comando de Policiamento de Área (CPA).

De acordo com os gestores entrevistados, a integração via delimitação de competências territoriais em conjunto com o georreferenciamento e digitalização de dados criminais teriam como pontos positivos: (a) incentivos para a redução dos índices de criminalidade na consolidação do policiamento orientado a problemas³² operacionalizados pelo domínio da informação; (b) ampliação do direcionamento para ações de inteligência

31 O sistema jurídico foi visualizado como um dos problemas de integração, já que, na percepção de alguns oficiais, as demandas burocráticas no inquérito dificultariam as operações policiais.

32 A mensuração do sucesso do Policiamento orientado a problemas é correlacionada à redução de índices de criminalidade diante a capacidade da polícia e sua relação com o mapeamento preciso das demandas contingentes e a estruturação científica, legal e analítica das funções policiais. Sobre o assunto, ver: GOLDSTEIN, Herman. **Excellence in problem-oriented policing**. New York: Police Executive Research Forum, 1990; SCOTT, Michael et al. 12. **Problem-oriented policing and environmental criminology**. *Environmental criminology and crime analysis*. p. 221, 2008; BRAGA, Anthony A.; WEISBURD, David. **Problem-oriented policing: The disconnect between principles and practice**. *Police innovation: Contrasting perspectives*, p. 133-154, 2006.

em detrimento do policiamento reativo, que possui tendência ao uso imoderado da força e desgaste de energia do trabalho não sistematizado dos agentes policiais, considerando o *déficit* de agentes em cada órgão policial; (c) incentivo à prisão em flagrante, à apreensão de armas e ao roubo de cargas;³³ (d) possibilidade de cobrança na gestão de recursos humanos e desempenho das organizações policiais.

O acúmulo técnico-científico orienta as ações gerenciais com foco na reestruturação organizacional dissociada preliminarmente da origem dos problemas criminais e na rapidez de detecção, planejamento mais concreto e localizado como instrumento viável para a redução da corrupção interna das organizações policiais através do planejamento detalhado das operações e prestação de contas de cada unidade. A mudança de atuação das polícias a partir da regulamentação do fluxo de trabalho, controlado por uma prestação de contas, foi apresentada como uma possível reação às afrontas dos desvios ao Estado de Direito.³⁴

A integração gerencial foi acionada pelos entrevistados então como uma resposta ou solução institucional através das seguintes possibilidades: a expectativa do incremento de política, estrutura, infraestrutura, organicidade e sinergia através da integração, em que aparece como uma condição objetiva com *“trabalho previsível, profissionalizado, com compartilhamento de dados e modernização da gestão via planejamento estratégico e gestão por resultados”*.³⁵ Neste cenário, determinam-se os insumos e exigências (*inputs*) e cobram-se os resultados (*outputs*) tendo em vista o que foi determinado. Temos assim o que se denomina de “controle por resultados”, que possui a sua utilidade, mas que também pode ser mitigada diante da falta de transparência no que diz respeito ao processo percorrido para alcançar o resultado esperado.³⁶ Percebe-se, então, o objetivo abrangente de reforma e regulamentação dos fluxos de trabalho das agências policiais com prestação de contas, a serem controladas pelo Ministério Público.³⁷

33 Em que pese a dissuasão direta via a ampliação da capacidade operativa das polícias serem acionadas como algo fundamental para o planejamento estratégico de redução dos índices de criminalidade estabelecidos, é relevante pontuar que das narrativas dos entrevistados, observamos a relação entre a ineficiência e lentidão das investigações, bem como as “amarras” da lei e a cultura de impunidade do sistema de justiça criminal.

34 Para além do compartilhamento de dados, os fluxos de trabalho coordenados entre as organizações policiais, Ministério Público e Judiciário consolidaria a definição de prioridades na Segurança Pública.

35 Polícia Civil 03.

36 MUNIZ, Jacqueline, PROENÇA JR., Domicio. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. *In*: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; BLANCO, Antonio Carlos Carballo (Orgs.). **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

37 (...) pensar o Ministério Público, pautar o Ministério Público e a Justiça como instâncias que em certas medidas patrocinam um universo de omissões, de permissividades, que, sob o beneplácito dessas instituições, dão a essas forças policiais o status de impunidade para gerir determinadas práticas em proveito de interesses políticos muitas vezes, na maioria

Outra dimensão da integração gerencial é a formação conjunta das polícias vistas como um instrumento de redução do isolamento e resistência entre as polícias. A discussão sobre a divisão do trabalho policial é retomada em todas as falas sobre as diferenças das chamadas *culturas organizacionais*. “Se você não mudar as bases estruturais através de uma mudança política, uma mudança na Constituição Federal, que acabe de uma vez por toda com esse sistema de funções bipartido, não há integração”.³⁸ Essa lógica estaria também na polícia civil devido a sua função investigativa em oposição à função ostensiva/repressiva da polícia militar. Isso seria, na percepção de alguns oficiais, uma fonte de disputa, que geraria desconfiança mútua,³⁹ e acarretaria a ausência de compartilhamento de dados e informações que atravessam todo o sistema.

Cabe ainda enfatizar a discussão sobre a obrigatoriedade de disponibilização de dados entre as polícias e sistema de justiça, com a formação de bancos de dados únicos.

Acho que não só com a PMERJ e PCERJ, mas também com o MPRJ, mais cedo ou mais tarde todos vão começar a notar que **os dados são do Estado, não de uma instituição**. Para que eu vou ter um dado se ele não pode ser usado de forma compartilhada para o bem da sociedade? A nova administração está vindo com uma mentalidade de que precisamos compartilhar todos os dados e fazer um banco de dados único, para termos mais eficiência e efetividade, porque a tendência é essa. (Polícia Civil 03).

Para lidar com a ausência de compartilhamento de dados entre as instituições, haveria a dedicação da integração em Segurança Pública com a abordagem modulada pelo monitoramento do contrato relacional. Um dos especialistas indaga nesse sentido: “O que que é um contrato relacional? Um contrato tácito entre as pessoas que enxergam a informação. (...) monitorando resultado, se o resultado melhorar, ou seja, cair crime, todo mundo ganha”.⁴⁰ Conclui afirmando que o predomínio da integração é fabricação de um controle recíproco instantâneo que se internaliza em autocontrole e estado de vigília permanente, pois, em suas palavras: “Se um cara estiver querendo corromper, ele vai ser regulado pelos companheiros, porque ninguém ganha o prêmio. Então há um autocontrole.” Os

das vezes, confessados. (Polícia Militar 02).

38 Polícia Civil 04.

39 A desconfiança entre e dentro das agências policiais foram destacadas. Essa desconfiança foi visualizada na atribuição de funções diferentes; também o status na condução de resolução dos crimes foi lembrado como uma disputa de protagonismo, uma espécie de heroísmo que modularia as disputas institucionais. Um exemplo foi pelo próprio Sistema de Metas e pela formação do setor P3 da PMERJ de gestão de dados e análise criminal.

40 Especialista 04.

limites dessa forma de avaliação são a efetiva transparência e prestação de contas do serviço de policiamento público.

“TEM QUE IR DIRETO AO LUCRO”

Diferentemente da percepção da soberania estatal limitada pela Constituição e seu fundamento de validade da democracia e direitos humanos ou gerencial pela proteção objetiva das relações políticas, nessa camada de percepção sobre a integração parece haver um rompimento sobre o limite do monopólio policial no controle do crime, ou melhor, na gestão da segurança pública. Não apenas na dimensão integrativa com os direitos sociais, mas sim na consolidação de uma estrutura capaz de combater o crime organizado.

Na narrativa dos entrevistados, a interface entre Estado e mercado é visível, pelo acionamento da ideia da polícia *estar virando uma empresa*, bem como da conjunção do Estado como um mercado. A definição da categoria de integração é extraída das percepções voltadas para a reação da articulação entre organizações criminosas e seus fluxos de bens. Isso porque haveria o aprendizado sobre os intensos fluxos financeiros do dinheiro “fruto do crime” através do trabalho da polícia federal e a “Lava Jato”, com uma imagem de supostamente estar atacando a raiz do crime organizado e as fontes de corrupção do país.

De acordo com os gestores, tal cultura deveria ser incorporada em todos os setores policiais, independentemente da natureza de sua função. Podemos pensar em uma espécie de nova separação de poderes, na qual não haveria uma delimitação de função típica ou sobreposições da atividade policial, mas sim uma integração para o combate da corrupção e do crime organizado, em prol do povo e da nação brasileira. A integração, portanto, fundamentalmente uma reação à articulação do crime organizado e seus desdobramentos:

Eu sempre procuro, em todo o meu discurso para a ponta, colocar a palavra integração. É o que é necessário, o crime está se organizando e se unindo, você vê hoje milícia trabalhando com o tráfico, a gente também tem de unir forças institucionais, isso vale tanto para a PMERJ quanto para o MPRJ. (Polícia Militar 03).

Nos inspiramos muito na Lava Jato, com o sucesso da polícia federal e do MPF, essa visão patrimonial, que vai além de só prender, mas de recuperar os bens adquiridos de forma ilícita através da atividade criminosa. Nossa diretriz interna é muito focada no lado financeiro, antes era baseada em pren-

der traficante e miliciano e acabava a investigação. Hoje, com o departamento do laboratório de lavagem de dinheiro, a investigação não acaba com a prisão do autor, a gente está vindo com esse novo modelo, entendendo que perder por si só não adianta, tem que ir ao lucro, que é o real objetivo da organização criminosa busca enriquecer. Não adianta só prender, tem que pegar os bens que a pessoa adquiriu que são produto do crime. (Polícia Civil O2).

A incorporação do combate à lavagem nas práticas policiais traria unidade e maior integração devido à retirada do foco dos conflitos interpessoais para uma atuação contra o inimigo comum: a corrupção e as organizações criminosas. Assim, a integração via mercado está no âmbito da verificação da falta de regulação econômica provocada pela elite, que concentraria os lucros derivados das atividades ilícitas. Esse seria o problema no qual a integração entre os órgãos policiais deveria focar, em vez de *ficar enxugando gelo ou medindo favela*. Como consequência, os sistemas de inteligência e sua amplificação entre os órgãos são vistos como uma dimensão necessária a ser integrada, já que a circulação do dinheiro, fruto de atividades ilícitas, é extremamente ágil, ainda mais se considerar as “amarras legais e constitucionais”. Para mais, a dinamização da integração entre polícias derivada dessa lógica mercadológica, pode ser percebida, inclusive, na forma pela qual os membros da instituição dialogam entre si. O uso cotidiano dos aplicativos como o *WhatsApp* fazem com que seja ultrapassada a barreira - por muitos considerada burocrática - da transparência e parta-se para um modelo rápido e informal, no qual a relação entre os indivíduos não é pautada por um profissionalismo, mas por algo muito mais pessoal e de difícil acesso para fins de *accountability*.

A conversa é diária entre as polícias, grupos de *WhatsApp*, ideias compartilhadas. Quando precisamos reforçar um local, por exemplo, a comunicação é muito mais rápida e parece muito mais verdadeira, porque a gente trabalha para a gente mesmo, então a intenção de que dê certo é muito maior nesse novo modelo. (Polícia Civil O2).

Não parece haver qualquer óbice ao uso de aplicativos, seja para uma operação policial conjunta entre as polícias, seja na definição de estratégias ou planos táticos de policiamento. Observa-se, entretanto, que tal prática deixa mais uma vez o processo de construção do processo decisório das polícias como algo privado, distante da lógica republicana, de compreensão do serviço policial como coisa pública. Nesse sentido, o anseio pela criação de um modelo eficiente de integração entre os entes das corporações dependeria essencialmente dos indivíduos que compõem as polícias e da relação entre os mesmos

Ao longo da carreira, eu pude notar que a integração era algo pessoal, não institucional, você só trabalhava junto se você gostasse da pessoa. Hoje, a gente tenta institucionalizar isso e fazer com que a integração seja efetiva independentemente da pessoa que exista lá.⁴¹

Observa-se que o processo de identificação entre os servidores e as distintas culturas policiais são vistas como uma desintegração, porque, se não houver uma confiança plena na esfera pessoal, de caráter, de competência técnica e convencimento sobre os sentidos das ações entre os órgãos policiais, não haverá integração.

CONCLUSÃO

A dificuldade em delinear uma definição assertiva quanto ao que seria a integração propriamente dita ficou constatada através das falas dos entrevistados. Esse *déficit* provém justamente das distintas dimensões da integração: a forma de Estado, governo, meios de controle e gestão pública e condições democráticas na Segurança Pública. Verificaram-se, neste capítulo, as seguintes dimensões da integração na Segurança Pública na perspectiva dos entrevistados: (i) pactos federativos; (ii) soberania estatal e autonomia entre os poderes do Estado; e (iii) modelos e lógicas de gestão privadas no serviço público.

O modelo federativo brasileiro concentra poder decisório na União mitigando a autonomia política dos Estados. Isso seria um problema por motivos de alocação de recursos e investimentos estatais na Segurança, em que o Estado e a composição orçamentária em *déficit* desintegra as agências policiais que disputam poder entre si, em busca de maior reconhecimento da eficácia de sua atividade justamente para obtenção de recursos. Os recursos considerados escassos estão delimitados nos planos de governo, e possuem limites nas leis de responsabilidade fiscal. A competição entre os órgãos policiais derivaria, então, de um problema mais abrangente entre esferas ou unidades federativas. Assim, o problema do federalismo competitivo reside no fato de que as alianças feitas entre órgãos e setores da administração pública possui a tendência a ser provisória, apenas o estabelecimento de uma meta de médio ou curto prazo, de acordo com os programas e ações de governo e não derivados de uma política de Estado. A abrangência de concepções acerca do que essa seria e suas estruturas de maneira efetiva também tornam amplas as “soluções” possíveis para tentar aprimorar o sistema de segurança no Rio de Janeiro.

41 Polícia Civil 02.

CAPÍTULO 4. OS OBSTÁCULOS À INTEGRAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA

INTRODUÇÃO

No presente capítulo, apresentaremos, através da fala dos atores, os elementos destacados por eles como sendo aqueles que dificultam as políticas e práticas de integração no âmbito da segurança pública. Em um primeiro momento, abordaremos a questão da instabilidade presente na segurança pública, analisando este aspecto tanto no âmbito estrutural – diferenciando políticas de governo e políticas de Estado – quanto no âmbito pessoal, destacando a centralidade do elemento “confiança” e a importância das relações pessoais nas práticas de integração. Em seguida, trataremos das diferentes culturas policiais e de como esta diferenciação limita a integração entre as forças policiais. Em terceiro lugar, veremos como o conflito de atribuições entre as polícias pode ser entendido como um elemento complicador para a integração entre estas instituições. E, finalmente, abordaremos a questão dos limites da integração de dados e seus impactos nas políticas de integração.

A SEGURANÇA PÚBLICA “PARA ALÉM DO MANDATO”: INSTABILIDADE E PESSOALIDADE NAS PRÁTICAS DE SEGURANÇA

Os entrevistados abordam a instabilidade nas políticas e práticas ligadas à segurança pública. Esta instabilidade representa um elemento complicador para a construção de estratégias de integração em longo prazo. Esta instabilidade ocorre em dois níveis: (i) Nível estrutural, com políticas de segurança que variam de acordo com a gestão, não havendo, portanto, uma política de estado permanente no âmbito da segurança pública; (ii) Nível pessoal, com práticas de segurança que funcionam de maneira mais ou menos integrada, a depender da relação pessoal entre os atores e não em

razão da integração entre instituições. O primeiro aspecto, que se reflete na ideia de *Política de Estado vs. Políticas de governo*, foi assim descrito pelos entrevistados:

A gente carece de políticas efetivas reais de estado, os nossos planejamentos são muito focados nas pessoas do governo e existe uma diferenciação importante entre políticas de governo e políticas de estado. As políticas de governo sim, elas podem até vir junto com política ideológico-partidária, são políticas “ideológicas”, mas é preciso que haja políticas de estado estruturantes; as políticas de estado são estruturantes, são voltadas pro estado e independem de política partidária e devem atender as necessidades da gestão social e da administração pública. E, em verdade, o que temos hoje é uma carência, um esforço de políticas de estado (...) e se a gente numa análise rasa das políticas de segurança pública ao longo do tempo, todas elas foram políticas de governo, políticas estanques, políticas imediatistas, não todas, mas em sua grande parte, e isso consome, tem um custo, então pra qualquer coisa ser entregue quando a gente fala em integração, não adianta você criar uma lei, adianta sim você implantar políticas de estado que permitam essa integração (...) Então, é preciso pensar no longo prazo, é preciso ir além do mandato. (Polícia Militar 02).

O quadro da intervenção é esse: houve uma integração num primeiro momento, foi muito mais da inteligência, a partir da hora que se ganha confiança, passou a aprofundar a cooperação de inteligência e ter também cooperação operacional. Acabou a intervenção. Os laços então têm que ser todos reconstruídos, o que é algo em minha opinião equivocado. Deixa de ser uma política de estado e passa a ser uma política de governo, então muda o governo, tem que mudar tudo. (Polícia Federal 01).

Então, existem “espasmos”, ora a favor e ora contra a integração. A dificuldade de se criar uma cultura consistente nesse sentido vem da interpretação equivocada de que certas informações e dados são exclusivos de uma ou outra instituição. O dever principal é de proteger as pessoas, então todas as instituições da segurança pública devem ter acesso livre aos dados das outras para que se possa realizar a função de cada uma com mais eficiência. (Polícia Militar 03).

Conforme se depreende das falas citadas acima, vemos que, aos olhos dos entrevistados, a Segurança Pública vem se construindo sobre bases de

políticas de governo, deixando de lado políticas de estado estruturantes que sejam capazes de sobreviver às mudanças governamentais, pois seria a partir deste tipo de política pública – e não necessariamente a partir da produção legislativa – que conseguiríamos implementar uma real política de integração entre os diversos agentes de segurança pública, para além de práticas de integração pontuais, possibilitadas essencialmente em razão de relações pessoais de confiança. A última citação apresentada aborda esta questão, que podemos entender a partir da ideia de *Integração pessoal vs. Integração institucional*, tendo sido assim exposta pelos entrevistados:

(Centralidade do elemento confiança) Claro que existe troca de informações institucionais. A PF tem acesso ao portal de segurança do estado e pra isso você deu dados do SINARM, isso é institucional. Mas aprofundamento de troca de informações de inteligência, não tem sem confiança. A gente tá investigando o líder de uma organização criminosa, a gente precisa de alguma informação que seria muito útil e que o pessoal da PM poderia ter, porque tá na rua todos os dias, transita ali naquela comunidade mais fácil, mas será que posso pedir informação pra ele? Será que não vai vazar essa informação? Tem que ganhar a confiança. Tem muitos lugares que dá certo, que a gente confia, mas tem outros lugares que não tem como. (Polícia Federal 01).

De fato, foi possível observar a centralidade do elemento “confiança” na fala dos atores, destacando se tratar de ponto fundamental para concretização de práticas integradas de segurança. Ressalte-se, entretanto, que a confiança refletida da fala dos entrevistados não diz respeito ao seu aspecto institucional, e sim pessoal, por isso haverá maior ou menor integração dependendo das relações pessoais dos protagonistas, gerando instabilidade e dificuldade de se pensar estratégias de integração estáveis. Para além da relevância do aspecto confiança, os entrevistados falam justamente da dificuldade que enfrentam para construir relações desse tipo, que permitam maior integração entre os atores.

A gente precisa ter confiança com quem estamos trabalhando e eles precisam ter confiança na gente. A gente tá tendo que novamente conhecer as pessoas, conhecer as intenções, eles têm que nos conhecer e a partir daí vai se desenvolvendo um trabalho de integração. Realidade: hoje a gente não sabe em quem confiar em lugar nenhum. Seja na PC, PM, PF, MP, TJs, instituições privadas. Infelizmente a gente tem hoje em dia muitas pessoas não sérias, muitas pessoas imbuídas por algum espírito político, ideológico, que nem sempre é neutro a ponto de permitir um trabalho técnico (...). Então é isso. Precisa ganhar confiança novamente, conhecer quem

tá lá, entender o trabalho de cada um, precisa ter uma maior integração.¹ (Polícia Federal 01).

Apesar das dificuldades mencionadas, as entrevistas realizadas indicam que a centralidade do elemento “confiança” faz com que o sucesso de ações integradas dependa essencialmente da relação pessoal entre os atores envolvidos nas práticas de segurança, sendo, portanto, altamente inconstantes, conforme destacam as falas a seguir:

(Relação com Ministério Público) Também é uma relação absolutamente pessoal. Eu me dou muito bem com eles (...), só que depende da gestão. Às vezes não falo com o MP, ele não manda em mim e aí só se fala no papel e acabou. Então é pessoal. Existem membros do MP e delegados que se dão melhor, existem aqueles que se dão pior. (...) Eu tenho um bom contato. Mas não é uma regra. Pode vir um outro aqui e falar “eu não falo com ninguém”. (...) É pessoal. (...) É o que eu falei, é muito pessoal. (...) Tem experiências ótimas, mas é pessoal, sai a pessoa de confiança, acabou, tem que reconstruir tudo. (Polícia Civil 01).

Agora, a integração que sempre se buscou entre as duas polícias eu acho que depende muito do lado pessoal. Eu trabalhei em unidades que tinham batalhão e era muito pessoal, às vezes eu gostava do comandante e às vezes não. Quando eu não gostava, eu não me comunicava com ele. Ao longo da carreira, eu pude notar que a integração era algo pessoal, não institucional, você só trabalhava junto se você gostasse da pessoa... Os grandes trabalhos que eu fiz na minha vida foram de forma integrada, todos os obstáculos que eu venci na minha carreira foram porque eu trabalhei junto com o MP, com a PM e sempre assim de forma pessoal. Não tem como fugir da parte pessoal, quando eu via que o promotor da área que eu ia trabalhar era muito chato, eu perdia a vontade de trabalhar, porque já sabia que ele ia dar uma canetada contrária ao que você queria, aí você já começa a desanimar. Se a gente trabalha mais junto, as coisas fluem muito melhor. Os grandes trabalhos que eu fiz na vida foram de forma inte-

¹ Nesse sentido, um dos entrevistados destaca: “isso por sua vez faz com que a gente reflita sobre a existência ou não de dinâmicas sinérgicas entre os diversos órgãos, que a gente não observa. E faz também que a gente reflita qual é o ponto de unidade que dá sinergia a esse sistema, que, no meu ponto de vista, no meu modo de ver, passa pela relação de confiança. O que eu quero dizer é o seguinte: a Polícia Militar não confia na Polícia Civil, a Polícia Civil não confia na Polícia Militar, o Ministério Público na Polícia Civil. Se nenhuma organização confia uma na outra, é porque não existe sinergia, e se não existe sinergia, é porque nós não estamos falando de sistema. Ou nós estamos falando num sistema falido.” (Polícia Militar 04).

grada, com promotor que eu me dava bem. Esse é o grande desafio, tentar se desvencilhar ao máximo dessas relações pessoais, mas isso é inerente ao exercício. (Polícia Civil 02).

(Ações integradas nas Olimpíadas) Acho que o modelo foi muito funcional, mas acho que foi muito pelas pessoas envolvidas também, as pessoas envolvidas tinham esse perfil e esse interesse de entender aquele trabalho e as atribuições de cada um. (Polícia Militar 02).

AS POLÍCIAS E SUAS DIFERENTES CULTURAS

Outro ponto destacado pelos entrevistados diz respeito a como as diferentes culturas das polícias dificultam o diálogo e, conseqüentemente, a efetiva integração entre as instituições. Estas diferenças podem ser analisadas através de dois elementos: (i) a construção histórica das diferenças nos corpos policiais; e, (ii) a estrutura local das polícias.

Em relação ao primeiro ponto, a fala dos entrevistados sugere que as diferenças históricas na formação das polícias acabaram por criar um modelo de segurança que se constrói, em grande parte, a partir desta diferenciação. Nesse sentido, nos dizem os entrevistados:

A própria origem das funções, né, a função de polícia civil surge da inspetoria, que era muito mais uma função de... o inspetor geral tinha um papel muito amplo, exercia muito até mesmo a questão de fiscal de postura. Já a PM vem de uma origem militarizada, à Coroa e ao exercício da segurança pública. Não estou questionando que um seja melhor que o outro não, a gente tá colocando que desde a sua origem houve uma diferenciação, outros países corrigiram esse modelo, a gente não, a gente manteve ao longo de 200 anos um mesmo modelo e basicamente só atualizou os nomes. Então isso... eu entendo que isso, em grande parte, gera essas dificuldades que encontramos hoje de integração. (Polícia Militar 01).

Isso tudo começou e foi na ditadura, com a separação e fortalecimento da Polícia Militar, que se tornou um braço coercitivo do Estado e diminuição e enfraquecimento da polícia civil, que se limitou aos serviços cartoriais, não ia para as ruas como a PM. Então houve uma separação: a polícia civil fazia os inquéritos e investigações, mas não pode ficar nas ruas, fazer patrulha e coletar informações; a polícia militar pode ficar nas ruas, mas não pode fazer investigações, faz-se então o serviço do Exército, guardadas as devidas proporções, nos

âmbitos estaduais. Porém, como as duas polícias nunca se viram como complementares e integradas, mas separadas, isso nunca deu certo, só aumentando os gastos públicos sem ganho para a população. (Polícia Militar 03).

Os entrevistados abordam então as diferenças de criação e desenvolvimentos das duas polícias, destacando ter havido, desde o início, um afastamento entre seus papéis e funções, o que teria se intensificado com o advento da ditadura militar,² destacando ainda que, apesar de algumas mudanças pontuais de forma, os dois modelos permanecem os mesmos. No que diz respeito à estrutura local das polícias, é possível observar que este distanciamento histórico foi fortalecido no Rio de Janeiro, pela criação da Secretaria de Segurança Pública, que, no sentir dos atores, inviabilizava uma integração efetiva em razão da falta de autonomia dos dois corpos policiais, conforme indicam as falas a seguir:

E o que que acontece, você tinha esse modelo bipartido, e houve uma tendência de formar uma secretaria de segurança que seria um órgão viabilizador dessas duas polícias. Tecnicamente, parece uma coisa lógica (...) se eu preciso fazer uma ação integrada, eu tenho esse órgão que vai integrar as duas polícias, esse foi o discurso, só que isso na prática não aconteceu (...). Um porque a secretaria se tornou uma terceira polícia, porque ela foi levada uma delegacia pra lá, a DRACO, foi levada uma estrutura de inteligência pra lá, a SINT, e eles passaram a se comportar como uma terceira polícia, e, politicamente, isso era muito interessante para o governador, porque? Tirava a autonomia das duas polícias, e concentrava na secretaria, que passou a ser braço político. (Polícia Civil 01).

Vamos frisar que esse ano é diferente, pois foi extinta a Secretaria de Segurança Pública, sou delegado de polícia há 1X anos e é a 1ª vez que eu trabalho com esse novo modelo. Uma das finalidades da SSP era integrar as polícias civil e militar e eu, particularmente, não via muito isso acontecer, na prática, e me parecia até que era ao contrário, que as secretarias às vezes fomentavam a desunião, talvez com interesses de criticar as duas polícias e colocá-las uma contra a outra (...). Com a extinção da secretaria, a parte de integração ficou mais ligada à subsecretaria e o secretário de polícia. Eu acredito que isso vem sendo usado de uma forma mais firme

2 Sobre o tema, ver BRASIL, Glaucíria Mota; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, p. 318-355, dez. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222002000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 set. 2020.

do que era com a SSP, porque, agora com a autonomia das duas polícias, a união ficou mais fortalecida. Surgiu, assim, interesse das polícias nesse novo modelo porque ele tira uma barreira entre o governador e fica bem menos político. (...) Era diferente antes, que existia uma competição muito grande, com um “pai” que era o secretário de segurança pública e nós éramos dois filhos, sempre querendo disputar a atenção do pai. Agora, pode-se dizer que atingimos a maioria e temos que trabalhar com nosso interesse mútuo, e a integração está muito mais forte. (Polícia Civil 02).

Os entrevistados compreendem que, se, inicialmente, a Secretaria de Segurança Pública se mostrou um projeto viável, tendo como escopo a integração das forças policiais, posteriormente se observou que, em vez de funcionar como veículo de diálogo e mediação, a referida instituição acabou ganhando grande força institucional e política, funcionando, na prática, como uma “terceira polícia”. Além deste protagonismo, os entrevistados mencionam o fato de que a secretaria na realidade limitava a integração entre as forças policiais por reduzir a autonomia das duas instituições. Foi possível observar, nesse sentido, que a cultura da separação das forças policiais gerou e ainda gera impactos importantes nas práticas de integração. Assim, a diferenciação histórica, fortalecida pela recente estrutura local das polícias, sedimentou, nos corpos policiais, diferenças importantes no que tange à cultura institucional, diferenças que dificultam sobremaneira a efetiva integração entre as polícias.

Então nós estamos falando de integração de organizações policiais, com culturas organizacionais totalmente distintas. Enquanto você tem uma organização, que é a Polícia Militar, baseada no ideário de força. No ideário que a ideia de serviço está subordinada a uma ideia superior de força. Você tem, por outro lado, uma organização de investigação que se sustenta em práticas cartoriais, que não desenvolve sua atividade de forma democrática, ou seja, sem levar em consideração a fragmentação da sociedade, e que esteja orientada dentro de um ambiente organizacional, dentro de uma cultura tecnicamente orientada para produção de provas. (Polícia Militar 04).

Os exemplos clássicos são a questão da relação dos policiais na rua, dos PM na rua com os PC da delegacia, quando você leva uma ocorrência, por exemplo. Existe uma diferenciação no tratamento, na forma como você é tratado: “ah não, eu sou aquilo, sou da porta pra dentro e você da porta pra fora.” Não tô dizendo que é uma questão unilateral, ou que um ou outro é melhor ou pior que o outro. Mas existe essa divisão. E

existe dentro de uma “agenda oculta” um ideal coletivo, um pensamento coletivo, um *ethos* coletivo, de que efetivamente as polícias não são parceiras, são inimigas. Você vai ouvir PMs dizendo que a PC é um problema e PCs dizendo que a PM é um problema. Existe essa coisa de “daqui pra cá é meu, eu faço o que eu quiser daqui pra cá, não se mete aqui não porque aqui é meu”. (Polícia Militar O2).

Sempre houve uma competição. Eu acredito nesse modelo de duas polícias, uma ostensiva e outra investigativa. Por mais que sejam contribuições diferentes e por mais que estejamos integrados, sempre vai existir uma competição para que uma acompanhe a outra. Se a PM tem sucesso, a Civil também vai querer sucesso e isso é muito saudável, desde que a competição seja boa e as polícias queiram ser cada vez melhores até atingir o ápice. Sempre teve, também, rugas entre as duas instituições, não posso negar, mas eu não acredito que isso tenha sido impeditivo das coisas darem certo, nem na polícia civil, nem na polícia militar, ou na própria segurança pública, que é algo muito mais complexo. (Polícia Civil O2).

No Ceará, tem a Academia Única, criada pelo César Barreiro, um sociólogo de lá. Mas, se perguntarmos aos policiais, dá pra ver ainda uma grande resistência a essa medida, pois já se criou uma cultura de separação das duas polícias. E em todos os lugares em que tentarem algo parecido, as polícias vão mostrar a mesma resposta. Enquanto não modificar esse arcabouço jurídico e constitucional, não mudará a situação. (Polícia Militar O3).

Eu nunca vi ninguém questionar, de forma enfática, porque, no Brasil, só no Brasil, nós temos um modelo de funções bipartidas, com duas Polícias exercendo funções diferentes, que não se completam por conta das culturas organizacionais diferentes. Que não se completam por falta total de confiança uma na outra. (Polícia Militar O4).

Vemos, portanto, que, na perspectiva dos entrevistados, as dificuldades relacionadas à integração nas forças de segurança decorrem, em grande parte, das distintas culturas organizacionais presentes nessas instituições, gerando, com isso, um *ethos* coletivo representando as forças policiais como “inimigas” e não parceiras, que estão permanentemente em competição, *ethos* este que se mostra de difícil desconstrução, mesmo

levando em conta iniciativas conjuntas, como, por exemplo, a formação única de policiais.³

○ CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES

O conflito – real ou percebido – de atribuições também foi um elemento trazido pelos entrevistados como um complicador à efetiva integração entre as forças policiais, indicando inclusive que o modelo de segurança pública que temos atualmente acaba privilegiando espaços de disputa por atribuições.⁴ Destacamos a seguir alguns pontos mencionados pelos entrevistados:

Olha, no plano macro, assim, o que é difícil de entender é que quando você tá falando de instituições diferentes, principalmente no sistema de justiça criminal, você sempre vai ter briga de poder, se você pega polícia civil, ministério público e polícia militar, tem uma briga grande que a polícia militar quer fazer em termos de circunstanciado, então existem opiniões diferentes sobre isso, alguns estados já fazem, outros não fazem. (Polícia Civil 01).

O problema é esse, há uma disputa por atribuições... Funciona bem quando cada um entende o que tem que fazer, um respeita a atribuição do outro (...) Polícia e MP, MP antes era quem denuncia e atua no processo, mas agora quer investigar, aí invade a atribuição da Polícia, a Polícia e o MP já não vão se dar bem porque a Polícia não quer passar atribuição pro MP. A cooperação internacional mesma coisa, MP quer fazer direto, DRCl se afasta do MP... É isso assim, as atribuições começam a se misturar e aí acabam se distanciando. Ninguém consegue fazer tudo. A gente tem que entender

3 Sobre o tema, ver BRASIL, 2002.

4 Nesse sentido, uma especialista entrevistada explica: "(...) é um problema estrutural em todos os países. Polícia é um órgão executivo, que tem que lidar com o MP, TJ que são órgãos do Judiciário, e depois tem que lidar com o sistema prisional, que é um órgão do executivo. Então, assim, você não tem nenhum nível de hierarquia entre eles. Então, assim, é muito difícil você colocar eles pra conversar, pra pensar em uma estratégia, até porque cada um tem uma cabeça diferente, cada um tem um objetivo diferente, olha para o seu quadrado estando 'satisfeito com o seu quadrado', e o que eu quero dizer com o seu 'quadrado': a PM quando prende alguém em flagrante, a Polícia Civil quando conclui um inquérito, o MP quando apresenta uma denúncia, e a Justiça quando ela condena alguém. Não é uma relação fácil entre eles, há muito atrito, entre a PM e a Polícia Civil há muito atrito, entre a Civil e o MP há muito atrito, e o MP e a Justiça eu não conheço, então não posso dizer. Então, assim, do meu ponto de vista, as pessoas podem contra outras histórias, mas não há integração, integração é a exceção e não a regra. Isso do ponto de vista pessoal." (Especialista 01).

que funcionamos como um motor e cada um é uma peça. Nenhuma peça vai fazer todas as funções. (Polícia Federal 01).

(Nosso modelo de segurança) Ele acaba privilegiando essa disputa de espaços, digamos assim. Cada um quer entrar um pouco pelas atividades do outro e outra questão é esse nosso modelo da existência dos delegados e essa separação das forças de segurança. Eu considero muito problemático. Eu tenho muitos amigos na PC, muitos delegados, muitos agentes e eles me relatam principalmente dos níveis mais baixos que existem certas questões por conta disso. (...) Eu acho que a gente tem uma dificuldade no que diz respeito à definição de limites, as regulamentações, o nosso modelo legal muito baseado na regulamentação cria essa dificuldade. Porque eu entendo que a gente tem questões quanto aos limites de atuação de cada um, onde começa um, onde começa outro, e, como são forças diferentes, acaba gerando um conflito. (Polícia Militar 02).

A dificuldade grande que eu vi é essa mesmo, são atribuições diferentes (...) o importante é que nessa integração ninguém queira avançar na atribuição do outro, a gente percebe muito isso também. A gente está atento, a polícia civil muitas vezes quer fazer ronda, policiamento ostensivo na rua, a PM querendo fazer RO, investigar, fazer um P2 ou o MP querendo investigar, que já é até possível. É uma instituição querendo pegar a atribuição da outra, quando, na verdade, se cada um se basear na sua atribuição, que já é difícil, já é de responsabilidade, seria muito bom. Mas a gente percebe isso, um jogo de vaidade, vontade de ter mais força, mais poder e um querendo abraçar a atribuição do outro. (Polícia Civil 02).

Os discursos dos entrevistados nos mostram a amplitude do problema da disputa de atribuições e seus impactos nas políticas de integração, destacando que elas só funcionarão efetivamente se todas as instituições entenderem seus papéis e respeitarem seu âmbito de atuação, sem ingressar na esfera de competência alheia. Percebe-se, ainda, que talvez esta disputa esteja relacionada à “competição” entre as forças policiais, indicada em ponto anterior, que se concretiza na “briga de poder” entre instituições, mencionada por um dos entrevistados. Há que se mencionar, entretanto, que, para além do elemento “competição”, os entrevistados mencionam que tal disputa pode decorrer dos limites e falhas de documentos normativos, regulamentando a matéria. Independentemente das circunstâncias geradoras e facilitadoras de tais disputas, fato é que este elemento acaba por distanciar as forças policiais, criando um obstáculo importante à sua integração.

A FALTA DE INTEGRAÇÃO DE DADOS

A falta de integração de dados representa um problema central e um limite importante para as políticas e práticas de integração na esfera da segurança pública. De acordo com os entrevistados, esta questão pode ser analisada através de dois prismas: (i) limitações no âmbito tecnológico e (ii) disputas institucionais.

Para além das diferenças históricas e culturais e de eventuais atritos entre as forças policiais, os entrevistados destacam elementos de ordem técnica que funcionam, na prática, como um dificultador para a integração na esfera da segurança pública, um deles sendo a limitação no âmbito tecnológico, conforme mostram os trechos citados abaixo:

Não existe uma obrigatoriedade de integração. Vai ser fajuta. Cada um vai falar o que quer falar. O que deveria existir é, de fato, um acesso aos bancos de dados não sigilosos de todas as instituições por todas as instituições. Não existe nada nem perto disso. (...) Então hoje, se eu vou numa reunião lá, eu vou falar o que eu quiser falar. Inteligência, integração, todo mundo na mesa, que bonito... Ninguém tem acesso ao banco de dados de ninguém. Porque hoje, uma dificuldade, “eu quero acessar os dados do TCU”... Precisa fazer um convênio com o TCU, se tem uma vírgula errada trava tudo, tem que voltar pra consultoria jurídica... Isso pra todas as instituições. Então é isso, não tem integração de fato... Deveria ter um mega investimento em tecnologia, primeiro passo, para a integração de dados. Aí vai ser mais fácil a integração, não tem como esconder as coisas se é aberto. (Polícia Federal O1).

Então essa divisão mais uma vez gera diversas questões que vão variar de um lugar pro outro, mas, em geral, existe sim essa dificuldade de acesso ao sistema, de acesso às informações, de integração das informações, as tentativas de integração das bases de dados são bastante preocupantes, e aí é mais uma questão estrutural brasileira. Nós nunca tivemos uma política estruturada de longo prazo de desenvolvimento de integração das bases de dados, sempre é uma questão muito fragmentada e é uma questão de administração pública no que diz respeito à gente não ter uma decisão superior estratégica do ponto de vista de gestão de licitar e integrar essas bases. Então a gente acaba tendo diferentes licitações, diferentes contratações de diferentes sistemas. (Polícia Militar O2).

As citações apresentadas destacam bem a dificuldade de implementação efetiva de uma política de integração quando as diversas instituições

que constituem a linha de frente da segurança pública não conseguem acessar uma mesma tecnologia que permita o compartilhamento de dados e informações, o que permitiria, além de ações realmente integradas, uma maior transparência e, via de consequência, maior confiança entre as instituições. Paralelamente, o elemento dificuldade técnica e, ligado a ele, os entrevistados relatam que a informação se traduz, não raras vezes, em um objeto de disputas institucionais, o que ajudaria a explicar a dificuldade de compartilhamento de dados entre as instituições.

Quando se tem esses problemas de tecnologia, sobretudo essa política de “fechar” os dados dentro da própria instituição, o que não é republicano e só atrapalha, evidentemente vem das duas instituições. Na polícia militar também se tem algumas “birras”. Houve uma grande briga, por exemplo, pelo PCO, o que foi ridículo, porque sem uma integração das tecnologias e informações não adianta ter o PCO, porque ele não produzirá nenhum efeito. Sem uma base de dados única, as informações ficam “picotadas” e separadas e terminam não servindo para nada. Deve haver uma gestão que seja eficiente e garanta acessibilidade para as duas instituições, e o que acontece hoje é que sempre tem a barreira do humor de quem estiver com a chave de acesso dos dados exclusivos de uma das polícias.(...) Disputas corporativistas afetam muito a integração, pois, muitas vezes, uma instituição nega dados à outra. Isso ficou muito claro quando foi implementado o sistema de metas, o SIM, pois quem saiu primeiro foi a PM, que tinha se preparado antes para o novo sistema, como eu disse anteriormente, e a polícia civil ficou atrás, principalmente no quesito de gestão dos dados que se produzia, já que ela estava acostumada apenas em fazer inquéritos, não em fazer uma gestão mais qualificada desses dados. Então, muitas vezes, a polícia civil se negava a fornecer alguns dados para a polícia militar para não ficar atrás no sistema de metas. (Polícia Militar 03).

O que acontece é o seguinte, esse sistema, esse banco de dados é muito valioso, não é de hoje que outras organizações tentam ter acesso pleno a esses dados. Esse banco tem níveis de acesso, por exemplo, o batalhão da PM tem um nível de acesso mínimo, referente ao patrulhamento, agora, se eu tô numa delegacia investigando algo sigiloso, que precisa de sigilo, eu posso determinar que os dados dessa investigação serão sigilosos, eu faço cumprir, quem vai ter acesso? O delegado que tá trabalhando, o policial, um policial que seria

o escrivão, o delegado titular, a corregedoria tem acesso pleno, e aí o juiz vinculado e o MP vinculado, só. (Polícia Civil 01).

Os entrevistados destacam então o aspecto “valioso” de determinadas bases de dados e informações, que se reflete habitualmente em uma política de “fechar” os dados dentro da instituição detentora da informação, em razão de disputas eventualmente corporativistas que acabam por dificultar políticas efetivas de integração. Nesse sentido, observa-se que a informação é entendida como bem valioso que deve ser protegido pela instituição.⁵

CONCLUSÃO

Os obstáculos para a integração citados pelos entrevistados não são poucos ou pequenos. Originam-se, de acordo com muitos deles, na construção histórica de um distanciamento entre forças policiais, que culminou na construção de culturas institucionais próprias e de difícil interconexão. Tais dificuldades devem ser compreendidas dentro de um contexto de instabilidade no que tange às políticas de segurança pública, variando de acordo com as propostas de cada nova gestão, sem que haja, de fato, uma política estruturante e, em longo prazo, para a integração das forças policiais. Este fator gera práticas de integração baseadas na pessoalidade e na confiança mútua entre determinados atores, que provavelmente não sobreviverão caso não haja sinergia entre os integrantes das forças policiais. Trata-se, assim, de uma integração de cunho pessoal e não institucional. Observamos também que as diferentes culturas institucionais e uma possível cultura de competição desencadeiam atritos no que se refere às atribuições específicas de cada instituição da segurança pública, dificultando a integração em razão de uma extrapolação das instituições no que diz respeito a seu âmbito de atuação, fato que parece ser fortalecido por falhas e imprecisões normativas. Eventuais disputas institucionais também podem ser entendidas como um dos fatores explicativos para a resistência das instituições em compartilhar informações, para, com isso, construir uma gestão integrada de dados. Vemos, portanto, que, para além de dificuldades no âmbito normativo e técnico, ao abordarem os obstáculos à integração, os entrevistados dão uma ênfase importante ao distanciamento institucional entre as agências responsáveis pela implementação das políticas de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Paralelamente à abordagem sobre os obstáculos à integração, agentes e especialistas apresentaram caminhos que possibilitariam, senão a resolução, ao menos a limitação dos referidos obstáculos, tópico que será abordado no capítulo seguinte.

⁵ Um especialista ouvido na presente pesquisa destaca que: “A cultura do segredo, a cultura dessa informação é minha, da segregação da informação, está muito presente em todas as polícias no Brasil. Então tem os donos da informação.” (Especialista 05).

CAPÍTULO 5. A IMPLEMENTAÇÃO DA INTEGRAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA: ALTERNATIVAS POSSÍVEIS

INTRODUÇÃO

O capítulo proposto tem como meta explorar e compreender, dentro do tema da integração na segurança pública, as soluções apontadas por especialistas e gestores objetivando compreender como as ideias de melhorias se manifestam nas narrativas dos entrevistados. Discorrer sobre solução pressupõe a existência de problemas; esses obstáculos identificados são percebidos como entraves na realização da integração e na produção de resultados de qualidade em termos de Segurança no Estado do Rio de Janeiro. Os problemas são muitos e justificam as inúmeras tentativas de pesquisadores que buscam compreender tais fenômenos e contribuir para a atenuação dos mesmos a partir de uma perspectiva crítica e mais distanciada em relação aos operadores da área. As entrevistas realizadas refletem a percepção de que a integração é ponto fundamental, mas sua operacionalização se mostra ainda insuficiente. Deste modo, pressupor a necessidade de integração é assumir que as instituições trabalham de forma distanciada, quando, na verdade, deveriam atuar de maneira conectada. A Segurança Pública é uma área da governança que exige um grau máximo de concatenação de atividades que compõem o Sistema de Justiça Criminal. O que existe hoje, principalmente, nas grandes cidades, porém, aponta para uma direção contrária. Judiciário e Ministério Público, por exemplo, não possuem o mesmo banco de dados e a tramitação de informações e processos demanda esforços que prejudicam o desenvolvimento e o produto de seus trabalhos. No caso das polícias, a situação é similar, uma vez que as polícias civil e militar possuem legalmente práticas ou culturas diferentes, o que pode ocasionar gastos públicos supérfluos, disputas por espaços de poder e desconfiança mútua. Este cenário influencia negativamente a cooperação entre as instituições, afeta o compartilhamento de informação, a eficiência operacional, a tomada de decisão e a gestão das políticas públicas. Assim, o presente capítulo se dedica a refletir sobre possibilidades de melhorias no campo da segurança pública, atentando, mormente, às questões relativas à integração e comunicação.

MELHORIAS INSTRUMENTAIS E MELHORIAS ESTRUTURAIS

As entrevistas revelaram que uma integração entre os referidos órgãos possui dimensões que se desdobram em tipologias logístico-operacionais, territoriais e de informação. Durante as entrevistas, foram identificadas duas categorias de soluções em relação ao problema identificado. Algumas soluções possuem caráter instrumental e são sugestões voltadas a uma atuação mais “pragmática”, a que chamamos de instrumentais, que refletem questões operacionais entre as polícias e problemas de gestão. Outras possuem uma natureza mais estrutural e se referem à necessidade de alterações constitucionais que vão ao encontro do campo do pacto federativo, como por exemplo, a implementação de políticas mais orgânicas e a demanda de um protagonismo maior do governo federal em relação ao estabelecimento de metas e cobrança dos Estados. A fala de uma entrevistada reflete de maneira sucinta sobre esta dupla dimensão:

A solução dada, as soluções encaminhadas quase todas elas ora são principiológicas: muda o mundo e depois você muda a polícia. Vamos primeiro mudar a sociedade, mudando a sociedade, muda a polícia. Quer dizer, um discurso absolutamente destituído do tempo político, esperar, enquanto isso morre gente. Do outro, instrumentalista. Basta apertar aqui esse parafuso e tá tudo resolvido. Tanto uma leitura quanto outra, seja pessimista ou otimista, nenhuma das duas reflete uma solução que responde ao problema (...). (Especialista O6).

Dentro desta lógica, como se insere no debate o tema da integração? Ele certamente é necessário para que se estabeleçam metas e procedimentos comuns, para transparência e monitoramento, assim como para melhorar os resultados desejados na segurança pública. Por outro lado, na ausência de laços orgânicos, temos como consequência processos decisórios incommunicáveis. Nesse sentido, conforme enfatiza Soares,¹ “a atomização cria condições para dois resultados: ineficiência e vulnerabilidade à corrupção. Ineficiência, porque o isolamento impede a coordenação que viabiliza ações integradas, sem as quais não há sucesso na segurança pública”. Para a entrevistada citada anteriormente, no entanto, a integração “se apresenta como uma espécie de gambiarra inteligente, desejável, para fazer funcionar” (Especialista O6). Sem descartar a importância de atuações instrumentais, observa-se que seria necessário alterar as estruturas e os elementos de conjuntura para obter resultados desejáveis, o que necessita de uma mudança na estrutura federativa. Assim, em sua opinião, aquilo que se entende por integração:

(...) aparece como uma solução intermediária, como uma proposta de intervenção intermediária, porque a vida não pode esperar. A segurança pública lida com incerteza, risco e perigo e essas coisas não se adiam. Então como é que surge a intervenção? Como surge

1 SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 336, 2006.

a discussão da integração? Na dificuldade de mudar a Constituição. (Especialista 06).

Deste ponto de vista, pensar em aperfeiçoar a segurança pública por meio do tema da integração seria uma espécie de saída de meio termo diante de uma impossibilidade colocada pelo engessamento constitucional. Assim, a própria discussão sobre a integração remeteria a questões instrumentais que se revelam por uma incapacidade de programar mudanças estruturais. Tais mudanças exigiriam uma discussão mais ampla e profunda sobre o desenho constitucional brasileiro, em especial naquilo que se refere ao art. 144 da CRFB, que define as orientações para o campo da segurança pública. A demanda por políticas mais interligadas ou orgânicas é apontada como fundamental pela literatura, como, por exemplo, em Soares,² Mesquita Neto³ e Sento-Sé.⁴ Para estes autores, existem limitações operacionais e estruturais, que foram reconhecidas no Plano Nacional de Segurança Pública do ano 2000. O documento assume que a segurança pública é tema de abrangência nacional e destaca a necessidade de um protagonismo do governo federal como coordenador desse âmbito.⁵ Identificada esta lacuna, algumas iniciativas foram tomadas nesta direção.

Em 2002, no Projeto Segurança Pública para o Brasil, forjado com a participação de alguns setores da sociedade, foram propostas reformas estruturais abrangentes, inclusive naquilo que se refere às normas constitucionais. Em 2007, por meio da Lei nº 11.530, posteriormente convertida na Lei nº 11.707/2008, foi implementado o PRONASCI, que teve como objetivo criar orientações para segurança pública que incluíam municípios e sociedade civil como agentes principais da ação estatal para o campo, enfatizando as políticas preventivas elencadas no programa. Além disso, destaca-se, também, a concepção subjacente em todo o programa de que o controle da criminalidade deve ocorrer por meio de políticas sociais, entendendo que a solução adequada para a salvaguarda da ordem pública não é a militarização do Estado, mas sim políticas voltadas para área social e proteção às vítimas.

Outra solução com objetivo de criar uma orientação em termos do problema da integração foi o SUSP, cujo propósito é articular as esferas federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e Justiça Criminal. O SUSP, implantado pela Lei nº 13.675/2018, sancionada em 11 de junho, objetiva gerar uma arquitetura uniforme em âmbito nacional e prediz, afora o compartilhamento de dados, operações e colaborações nas estruturas das três esferas de governo. Apesar de nunca ter sido normatizado e implementado, serviu como documento orquestrador de orientações para os Estados e teve como ideia principal operar por meio de políticas preventivas à integração.⁶

2 SOARES, Luiz Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados - Dossiê crime organizado**, v. 21, n. 61, p. 77-97, set./dez. 2007.

3 SOARES, 2006, p. 336.

4 SENTO-SÉ, *op. cit.*, p. 501-521.

5 ADORNO, 2003; SOARES, 2007; SENTO-SÉ, *op. cit.*

6 LOPES, João Marcio Fernandes Moreira. **Política de segurança pública no contexto preventivo. Monografia de Especialização**. Universidade Tecnológica do Paraná, p. 75, 2014.

Contudo, das iniciativas e tentativas na direção de discutir e criar estratégias para um “sistema de segurança pública integral”, os esforços foram marcados pela falta de êxito.⁷ Como não ocorreu uma coordenação da União em termos de colocar em prática o projeto, da composição inicial, restaram apenas a consolidação e reformulação do Fundo Nacional de Segurança Pública e os Gabinetes de Gestão Integrada,⁸ estes últimos, vale destacar, que possuíam, como finalidade, em cada unidade federativa, a integração entre as diferentes polícias. Um dos entrevistados destaca, nesse sentido, que a falta de sucesso neste caso possui vinculação com um discurso que defende práticas e medidas inconstitucionais:

(...) O que eu quero dizer é que os entes federados são constitucionalmente autônomos, municípios e estados. E as instituições também, a justiça também. Você vai dizer para o Tribunal de Justiça que tem que cooperar com a Polícia Militar porque estamos em uma operação conjunta? Como assim? Vai dizer ao Ministério Público que tem que participar? Por isso essa lei não se sustenta, acaba sendo só de recomendação e, se ela tentar ser implementada, pode vir a ser obstado por medidas cautelares, por ser inconstitucional. E depois quando eu falei de integração pelo SUSP ou pelo GGI, eu fui interpelado judicialmente porque estaria contrariando a Constituição, na medida em que falar em integração seria um insulto à autonomia das instituições. Por falar em integração. Eu não falava em unificação, eu propunha integração. E isso já foi suficiente. Quando a gente coloca o radar no plano da legalidade, das normas, a gente não vê tudo. Às vezes a norma até estimula. Por exemplo, a lei do SUSP, que é um devaneio e sugere, recomenda a integração. Mas não há nenhum elemento ali que, na prática, é capaz de impor essa integração. (Especialista 03).

Situação semelhante ocorre com o Ministério da Justiça. Responsável no âmbito federal pela segurança pública, a pasta não tem domínio direto sobre os estados federados e suas instituições. Segundo o mesmo entrevistado, o Ministério da Justiça é responsável por uma grande quantidade de pautas que se organizam em muitas subpastas, sendo a responsável pelo tema da segurança apenas uma delas. Todos os órgãos atuam de maneira isolada, sem comunicação e coordenação que os integre, sendo a fragmentação uma de suas características negativas. Conforme destaca Luiz Eduardo Soares, trata-se de “uma estrutura inadequada para o cumprimento das finalidades ditas pela legislação vigente”.⁹ Assim, a estrutura do Ministério da Justiça não parece ser capaz de gerar um planejamento integrado de segurança pública. Isto se reflete, por exemplo, na Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão subordinado ao Ministério da Justiça e que legalmente tem por objetivo fazer cumprir a Política Nacional de Segurança Pública. O órgão poderia desempenhar melhor a função de mediação e promoção da integração com os estados e suas instituições, mas seu desenho

7 ADORNO, 2003; SOARES, 2007; SENTO-SÉ, *op. cit.*

8 BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Rev. bras. segur. Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev./mar.2014.

9 SOARES, 2006, p. 332.

institucional não o permite e, assim, não é mantida uma relação de autoridade com os estados.

POR UMA MAIOR ATUAÇÃO DA UNIÃO: PROTAGONISMO DO GOVERNO FEDERAL COMO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A importância da atuação da esfera federal é mencionada por um dos especialistas entrevistados a partir de uma visão mais operacional, enfatizando ser necessário pensar as soluções “dentro do que já existe,”¹⁰ sem alterar a estrutura social e institucional que compõe a segurança. Entretanto, em sua fala, destaca que deveria haver uma nova Política Nacional de Segurança Pública, com foco na capacitação, no planejamento, em metas e indução dos resultados por meio de financiamento nos Estados. Segundo o especialista, o governo federal deveria ter um papel importante no sentido de capacitar os Estados:

(...) produzir uma arquitetura institucional que possibilite que o governo tenha os mecanismos de governança para fazer com que o plano funcione. Porque o plano em si não vai funcionar se não tiver mecanismo de governança (...) então a gente precisa fazer funcionar esse mecanismo de governança. Então, baseado nesse tripé, você tinha indução, qual é esse plano, o que tem que ser feito na prevenção e tudo mais, e o governo federal induzir estados e municípios a caminhar naquela direção. Induzir como? Financiando. (Especialista 05).

De maneira similar, outro entrevistado ressalta a demanda por um governo federal mais forte e atuante como sugestão para resolver os problemas da segurança pública. Concordando em parte com o entrevistado citado anteriormente, ele sinaliza a importância de um governo que induza a efetivação das políticas públicas. Observa, entretanto, que apenas o financiamento não seria suficiente porque alguns Estados menos dependentes financeiramente ficarão menos comprometidos com as metas impostas pelo governo federal. As unidades federativas com mais verba teriam assim um nível maior de autonomia e discricionariedade, como podemos observar em sua fala:

(...) e ideia é boa, mas, para que isso aconteça no Brasil, você precisa que o governo federal realmente tenha uma integração mais incisiva e condicione o financiamento para a integração do sistema. Mesmo assim, estados ricos como São Paulo, que historicamente tiveram cenário de enfrentamento político com o governo federal, na época que o governo federal era do PT, os governos de SP eram todos do PSDB, SP não precisava do dinheiro federal porque tinha muitos recursos, então ele não enviava informações. São Paulo fica-va autônomo disso, mas, em geral, se o governo federal tivesse tido uma atitude mais incisiva de condicionar efetivamente financiamen-

10 Especialista 05.

to dos projetos ao cumprimento da entrega das informações, seria diferente (...). (Especialista O2).

PACTO FEDERATIVO: TRINCHEIRAS DA RESPONSABILIZAÇÃO E OBSTÁCULOS NORMATIVOS

As relações federativas no Brasil, em especial após a CRFB/1988, são caracterizadas por uma gama complexa de situações marcadas por tensões centralizadoras e descentralizadoras. Para autores como Almeida¹¹ e Peres e Bueno,¹² um dos elementos geradores de conflitos é a falta de uma descrição clara das atribuições e competências dos Estados, para, de fato, uma consolidação do sistema federativo. Uma das consequências desse formato de Constituição Federal foi um quadro de políticas públicas marcado pela concorrência de competências. A segurança pública foi uma das áreas mais afetadas pela não regulamentação do art. 23 do texto constitucional, que é responsável por esclarecer as atribuições dos entes federados, e isso tem se refletido não somente na administração dos Estados e Municípios, mas também na baixa atuação e capacidade de coordenação da esfera federal, conforme destacam Peres e Bueno.¹³ Esta lacuna constitucional na definição das relações e funções das polícias federal, civil e militar, nas palavras das autoras, “produz um quadro com diversos ordenamentos para a solução de problemas de segurança e violência sem, contudo, conseguimos grandes avanços em boa parte do território nacional”.¹⁴

Assim, não sem motivo, os entrevistados apontam entraves na segurança pública associados aos problemas do pacto federativo. O papel dos municípios, por exemplo, é apontado por alguns como nebuloso, sem clara definição, sendo esse um dos obstáculos envolvidos nos problemas de integração. Para um dos entrevistados, um novo marco regulatório vai afetar inúmeras esferas, como, por exemplo, a distribuição e gestão do financiamento e as relações entre os diversos agentes de estados responsáveis pela segurança:

(...) os municípios seguem sem ter um papel claramente definido na área de segurança pública. (...) marco regulatório também envolve inúmeras questões. Precisa dizer, por exemplo, qual o financiamento da segurança pública, como vai ser esse financiamento; como faz o SUS, na área de saúde. Além do que, esse marco regulatório também precisa administrar as relações entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, Ministério Público e polícias. E as relações entre as polícias. (Especialista O8).

11 ALMEIDA, Paulo Roberto. Sobre políticas de governo e políticas de estado: distinções necessárias. **Instituto Millenium**, 07 abr. 2016.

12 PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. V. 1. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 125 - 144, 2013.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*, p. 126.

Outro entrevistado indica que a integração não seria possível porque as instituições do estado não têm organicidade, por conta dos problemas oriundos do pacto federativo, pela falta de políticas públicas e de planejamento. O art. 144 da CRFB, complementado pela Lei nº 13.675 de 2018, segundo o entrevistado, foi muito mal redigido, não acompanhando a complexidade exigida pelo tema. A solução para o entrevistado seria então:

Regulamentar a constituição com uma lei complementar e que amarrasse e trouxesse também para o meio da segurança pública outros setores, como MP, por exemplo. Se não envolver o MP e a Segurança Pública, a gente não vai a canto nenhum, porque o fiscal da polícia é ele. É ele o fiscal da polícia. Então, assim, para falar de integração sem envolver o fiscal das polícias, tanto da polícia civil, quanto da polícia militar, a gente tá de brincadeira. E a gente não pode fazer isso sem uma lei complementar, porque a lei deles é complementar, então não adianta fazer uma lei ordinária, como é o caso da 13.675, que é uma lei ordinária, tinha que ser uma lei complementar. Foi o primeiro erro da galera lá de Brasília, mas é mais fácil de aprovar, entendeu (...). (Polícia Militar 01).

No mesmo sentido, outro entrevistado aponta que:

(...) a lógica do ponto de vista teórico é mais do que integrar, é unificar, e unificar por bases federativas, porque então não poderia termos polícia municipal, para cuidar de infrações de pequeno potencial ofensivo, com juizados especiais funcionando de forma capilarizada 24h dentro dos municípios. Teoricamente isso faz todo sentido, não faz? E aí, arrumando a lógica federativa, dentro do aspecto polícia, segurança pública. E por que os municípios não estão nesse meio? Criaram-se municípios aí que deveriam ser distritos e são fazendas de coronéis, aí como que você faz um negócio desses? Aí eu fortaleço isso? Então assim, a gente tem uma distância brutal entre o teoricamente correto e a realidade fática que a gente vive. E têm que procurar entender isso (...). (Polícia Civil 04).

Uma das especialistas acredita que haja uma sobre responsabilização da União, e compreende que deva haver maior valorização do papel das Secretarias de Segurança Estaduais, que, por sua vez, deveriam determinar melhor as políticas de segurança de seus entes, definir quais são as prioridades e desenvolver as estratégias. A fala da entrevistada pode ser interpretada com uma percepção mais pragmática de curto prazo e instrumental. Fazendo uma crítica aos outros especialistas, discorre que:

(...) vários acadêmicos falam que não existe plano de Segurança Pública, que é uma coisa que eu acho que fica muito no plano abstrato, e quando você fala “ah, preciso de um plano”. (...) as estratégias para a redução desses crimes são as secretarias que deveriam estar desenhando, e a partir dessas estratégias e com os indicadores você vai monitorar (...). Isso é um papel que deveria ser central

em uma Secretaria. (...) Então, assim, a força do sistema não é de se integrar, então se você não tiver mecanismos integradores, não vai acontecer! (Especialista 01).

Na contramão do posicionamento da entrevistada anterior, outro especialista realiza uma crítica aos profissionais que valorizam exclusivamente a questão da gestão e justifica sua posição afirmando que, na verdade, são necessárias mudanças políticas para que se produzam melhorias:

(...) eu acho que existe uma parcela razoável e expressiva de figuras sofisticadas na Universidade, nos Institutos de pesquisa e nas Agências de governo, não tô falando de pessoas bacanas nem nada, mas de pessoas sofisticadas. Então você vê, qual é o grande problema de o sistema de segurança não funcionar? É gestão, gerenciamento? Eu discordo. Eu acho que é um problema político. E as pessoas que continuam morrendo, morrem porque essa é a escolha feita. Não tem problema essas pessoas que estão morrendo morrerem. (Especialista 09).

É evidente que um monitoramento por meio de dados, assim como uma gestão eficiente, faz a diferença. Entretanto, como podemos observar no depoimento acima, constrangimentos políticos não somente ocorrem como são frequentes. Esses desencontros, mesmo com a existência de propostas tecnicamente promissoras, podem ser empecilhos à implementação e gestão de políticas públicas mais instrumentais, já que estas são, por vezes, subordinadas às relações de poder que constituem a governança do Estado. Se, por um lado, historicamente existem tensões acusatórias contra as maneiras autoritárias e centralizadoras do governo federal, paradoxalmente, no campo da segurança pública e em outras áreas,¹⁵ há uma demanda para que ele regule, induza e cobre das unidades federadas sobre questões relacionadas à essa área.

A crítica às soluções voltadas apenas para a questão gerencial pode ser evidenciada no artigo “A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas”, no qual Luiz Eduardo Soares¹⁶ afirma que é tarefa complexa determinar como será realizada a distribuição dos recursos em função apenas de indicadores de criminalidade. Na medida em que o fomento vai para os Estados com alta taxa, corre-se o risco de recompensar políticas falidas, ao passo que premiar com recursos aqueles com índices mais baixos, seria oferecer ajuda a quem menos necessita. A pura sistematização e análise de dados para guiar a gestão é importante, mas deve ser pensada de acordo com as demandas concretas de cada região.

¹⁵ As discussões sobre os problemas pertinentes ao Pacto Federativo abarcam toda política pública brasileira, atualmente as políticas de educação estão sendo discutidas dentro dessa lacuna deixada.

¹⁶ SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados - Dossiê crime organizado**, v. 21, n. 61, p. 77 - 97, set./dez. 2007.

POLÍTICAS ORIENTADORAS E INDUTORAS: POLÍTICAS PREVENTIVAS, POLÍTICAS CRIMINAIS RESTAURATIVAS

Apesar de muitos entrevistados sinalizarem as barreiras impostas pelo pacto federativo, um dos entrevistados destaca que resolver as questões normativas não é suficiente. Para o entrevistado, o ideal seria uma política forte, que, em suas palavras, seria como “alguém de cima monitorando” ou uma “super agência”, com domínio de todas as dimensões que orquestram a segurança pública. Contudo, segundo ele, as instituições brasileiras não estão “maduras” o suficiente para a implementação de um sistema desse tipo, conforme podemos notar em seu depoimento:

O que de fato necessita é uma política forte e firme, que defina essas coisas e implemente de fato. (...) Como tornar isso permanente e geral, eu não sei, sou muito fã dessa ideia de criar uma super agência acima de tudo, com conhecimento de tudo, é o primeiro passo. A gente, hoje, em minha opinião, infelizmente, as instituições no Brasil não estão maduras o suficiente para elas seguirem juntas pra esse caminho. A gente tem que criar. Não adianta só o normativo se não tiver uma supervisão forte, humana, por cima, não vai funcionar. O normativo é facilmente driblado, interpretável, burlável... Então tem que ter alguém de cima monitorando. Posso estar falando besteira, mas eu acho que tinha que dar uma super estrutura hoje para poder coordenar tudo isso. Hoje, infelizmente, não dá. (Polícia Federal 01).

A exigência por uma política indutiva e forte é frequentemente sugerida como solução no discurso dos entrevistados. Nesse sentido, outro entrevistado menciona ser necessário fazer uma distinção entre políticas de governo e políticas de Estado, que, na sua concepção, se definiriam por características não partidárias. Em sua percepção, somente as políticas de estado são capazes de interferir nas estruturas capazes de melhorar a segurança pública. Conforme podemos notar na sua fala:

(...) a gente carece de políticas efetivas reais de estado. Os nossos planejamentos são muito focados nas pessoas do governo e existe uma diferenciação importante entre políticas de governo e políticas de Estado. As políticas de governo sim, elas podem até vir junto com política ideológico-partidária, são políticas “ideológicas”, mas é preciso que haja políticas de Estado estruturantes, as políticas de Estado são estruturantes, são voltados para o Estado e independem de política partidária e devem atender as necessidades da gestão social e da administração pública... e em verdade o que temos hoje é uma carência, um esforço de políticas de Estado. Essas políticas de Estado sim teriam um resultado de longo prazo (...). (Polícia Militar 02).

Nesse sentido, de acordo com Oliveira,¹⁷ na publicação intitulada “Das políticas de governo à política de Estado”:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Em outras palavras, as políticas de governo podem ser entendidas como o conjunto de filosofias, ideais, planos e medidas que compõe uma gestão pública influenciada por diversos fatores incluindo as relações partidárias, alianças políticas, apoio de instituições privadas e da própria sociedade civil.¹⁸ Por sua vez, as políticas de Estado não deveriam associar-se a um governo específico ou uma ideologia determinada. Ao contrário, deveriam estar relacionadas diretamente a todos aqueles assuntos considerados chaves para defender os interesses gerais de uma nação.

Sem descartar a importância de haver gestão de qualidade conectada com mudanças sociais, um dos entrevistados esclarece que, para atender às demandas de uma gestão assertiva, assim como obter uma administração pública efetiva, são necessárias mudanças profundas nas estruturas sociais por meio de políticas de Estado, que influenciem as subjetividades. A mesma lógica seria necessária caso necessitemos de dispositivos que integrem as polícias para atuarem de maneira cooperativa.

Uma coisa que eu já levantei aqui é que quando a gente fala de integração, o pensamento é muito estanque e limitado à atuação da PM e da PC, só que pra essa integração acontecer, ela tem que ser estrutural. Então ela envolve o Executivo, o Judiciário e ela envolve questões socioculturais ao brasileiro... Tanto o Estado, quanto a sociedade, que precisam ser vistos, que precisam ser mudados, pra gente poder atingir essa integração em segurança pública. (...) Então a gente precisa de uma mudança estrutural, de mentalidade, de mudanças profundas socioculturais no que diz respeito ao Judiciário, às funções de polícia, de segurança pública e principalmente de gestão. (Polícia Militar O2).

Outro entrevistado confirma em seu discurso a necessidade de mudanças estruturais por meio da política, chamando atenção para mudanças importantes

17 OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

18 ALMEIDA, op. cit.; OGIBA, Sônia Mara. Política de Estado ou de Governo? *Jornal da Universidade*, p. 8, out. 2016.

na dinâmica de funcionamento do sistema de justiça criminal, em matéria de redução da criminalidade:

Acho que a Justiça Criminal não pode abrir mão, não pode prescindir de determinadas práticas de Justiça Restaurativa, por exemplo. Você hoje tem um número enorme de presos provisórios que poderiam, digamos assim, estar dando a sua parcela para sociedade, através de medidas de reparação de dano num outro modelo de Justiça. Eu acho que a Justiça Criminal, numa perspectiva retributiva, por esse viés punitivista, deveria estar única e exclusivamente restrita aos presos e efetivamente perigosos. Eu acho que isso tem que ser pensado. Porque isso tem a ver com a criminalidade e a violência do Brasil. Nós não podemos só tapar o sol com a peneira. O nosso Sistema Penal, ele é uma verdadeira máquina de produzir criminosos. Então você tem que pensar outros modelos que, ao mesmo tempo em que ofereçam uma condição melhor de gestão do Sistema Penitenciário, também ofereça medidas mais eficazes de você tratar eventuais infratores que não são tidos como perigosos. (Polícia Militar 04).

Desta forma, o entrevistado sinaliza que se deve pensar políticas preventivas de segurança, compreender as causas sociais envolvidas na base do cometimento de crimes e pensar possíveis ações de prevenção. Na segurança pública, podemos ter políticas ancoradas por atuações policiais e políticas sociais – ações repressivas e preventivas, conjugadas ou não –, desde que direcionadas especificamente para fins de manutenção da ordem pública. Segundo Beato e Peixoto, as políticas de segurança pública são “frequentemente concebidas num movimento pendular, que ora oscila na direção de reformas sociais, ora pende para o uso intensivo de estratégias policiais, repressivas e punitivas”.¹⁹ Nesse sentido, o entrevistado sugere que deve ser criado um debate com a sociedade para criar políticas mais conscientes e democráticas:

Fora do Sistema de Justiça Criminal e de Segurança Pública, é preciso criar um debate na sociedade, já numa perspectiva de uma consciência política muito mais coesa do ponto de vista da cidadania, com ênfase na prevenção. Então o Sistema de Segurança Pública, ele tem que transcender a dimensão do Sistema de Justiça Criminal e de Segurança Pública em si. Acho que ele tem que trabalhar na base. São dois tempos: o tempo da prevenção, entender a realidade, saber quais são os processos que conduzem o indivíduo a ser um potencial delinquente no futuro, perder as condicionantes básicas de socialidade e sociabilidade. E intervir nessas razões, nessas, digamos assim, nessas razões etiológicas mesmo, aquilo que dá causa. (Polícia Militar 04).

19 BEATO C.; TOTINO, Peixoto B. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: Trajano J, organizador. **Prevenção da violência o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 170, 2005.

No sentido de fazer frente à natureza plural dos elementos que contemplam a segurança pública, conforme foi delineado pelo modelo da segurança cidadã do PRONASCI, há uma necessidade de ampliar as esferas governamentais envolvidas nesta agenda. Partindo do pressuposto de que a prevenção é fundamental, há posições que defendem a integração das pastas de saúde, educação, esporte e cultura à da segurança pública, ampliando a discussão da segurança para além da atuação das forças policiais.²⁰ Outro entrevistado, seguindo o mesmo argumento ancorado nas políticas preventivas, comenta a ampliação do conceito de segurança pública, fugindo do *modus operandi* básico que é prender, julgar e punir:

Quer dizer, a segurança pública vai continuar sendo um problema, ora você tem aqui dez homicídios, eu quero que chegue a oito. Eu quero que chegue a oito, baseado em quê? Qual plano para você reduzir? Se você quer reduzir, você sabe que a principal vítima de homicídio é jovem, e você sabe que essas mortes estão ligadas a evasão escolar. Se você não tiver um plano que envolva a redução da evasão - e isso tem que envolver a secretaria da educação - você não vai, você não vai... É claro que as polícias vão dar o jeito delas para diminuir mortalidade, vão mexer na configuração de RO, vão parar de matar, entendeu? É falta de política... Falar de integração sem ter política é discurso de ocasião, é discurso de palanque eleitoral, é para inglês ver. (Polícia Militar 01).

Com o foco na responsabilidade dos estados, a secretaria de segurança pública, extinta em 2019, é apontada pela maioria dos especialistas como a principal iniciativa gestora e integradora das polícias no contexto fluminense. Para um dos entrevistados, a sua reimplantação seria fundamental. No entanto, o agente acredita que o órgão deveria ser reformulado, pois que, mesmo possuindo um papel importante, o modelo anterior continha muitas falhas e acabou se tornando um “terceiro poder”.

Recriar a Secretaria de Segurança Pública é correto, segurança pública é muito mais do que polícia, a visão de policial como segurança pública é muito limitada. Evasão escolar na sexta série é segurança pública, como não né? Trânsito é segurança pública, a Lei Seca, por mais autoritária e constrangedora que seja, é uma política pública de segurança pública que demonstrou eficácia. Então segurança pública é uma ideia muito ampla. Envolve municípios, envolve estados, envolve União, envolve os três poderes, envolve a sociedade como um todo. É um multi, é pluri. Então você ter uma lógica de uma Secretaria muito para além da integração das polícias, porque as polícias é só uma parte da segurança, fazer essas relações, essas inter-relações necessárias à segurança pública é o correto. E isso não funcionou assim. (Polícia Civil 04).

20 FREIRE, Moema. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago./set. 2009.

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E COLETA DE DADOS

A distribuição de recursos da segurança pública também é tema bastante discutido e geralmente apontado como solução pelo senso comum, sendo corriqueiro pensá-la como um mecanismo de indução de eficiência, sobretudo, quando voltada à gestão operacional.

Analisando a utilização do Fundo Nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares afirma que o “repasso de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática, destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas”.²¹ Desde a promulgação da CRFB/1988, as receitas públicas são transferidas para os planos estaduais, sem, contudo, definir as obrigações dos entes. Associado ao Plano Nacional de Segurança Pública, o FNSP, instituído em 2001, objetivou fomentar as políticas de segurança. Contudo, a política sofreu uma inflexão a partir de 2008 com o advento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), com recursos que representavam mais que o dobro do FNSP.

Apesar de alguns autores, tais como Peres e Bueno,²² sinalizarem que os recursos do governo federal são potenciais indutores de políticas públicas, e que parte dos estados brasileiros dependem em boa medida desse repasse; o fomento não tem representação suficiente para o intuito, principalmente nos estados onde os gastos são maiores, tendo em vista que 84,5% dos gastos dos governos foram de responsabilidade dos próprios estados, enquanto somente 9,8% vem da União.²³ Dentro desta ótica, um dos entrevistados ressalta que:

A gente tinha 440 milhões só, para todo o Brasil. O máximo que eu podia fazer com São Paulo era pensar em repassar 10%. Eu sei que a gente chegou em um cálculo, que foi mais ou menos de 40 milhões. O governador Alckmin foi até muito gentil e cortês, mas ele, por dentro, devia estar rindo. Ele já tinha, na época, despesas superiores a 24 bilhões, e eu ali negociando com ele 40 milhões (...). (Especialista 03).

Outro tema importante que surge com certa frequência nas entrevistas é a necessidade de um sistema de coleta de dados e gestão de informação comum às instituições de segurança pública, que possa subsidiar a produção de bons diagnósticos, monitoramento e implementação de políticas públicas assertivas. Um dos entrevistados aborda a questão nos seguintes termos:

(...) uma outra rotina também, que é uma coisa fundamental em qualquer polícia no mundo, que funciona, que é você criar um sistema integrado de inteligência policial. (...) e aí você vai, os vários ór-

21 SOARES, 2007, p. 62.

22 PERES, *op. cit.*, p. 125-144.

23 AFONSO, José Roberto Rodrigues. Gastos Públicos com Segurança Pública. **Revista Conjuntura Econômica**, p. 26-28, nov. 2017.

gãos produzindo várias informações desde sistema prisional, desde a polícia civil, militar, criminalística, várias agências produzindo informações sobre questões que eventualmente podem ajudar a entender aquele objeto que você ta querendo fazer uma ação ali pra mitigar. Só que cada uma dessas agências pega informação para si e ninguém consegue ver o quadro geral. (Especialista 05).

Uma entrevistada indica que a única possibilidade de conduzir, de maneira organizada, as questões da segurança pública é a construção de uma base de dados integrada. Em especial, uma base de processos integrada, com as polícias trabalhando numa plataforma comum, algo que, em sua opinião, atualmente estaria longe de ocorrer, uma vez que as autoridades ainda não têm a “maturidade” necessária para tanto. Sobre a qualidade das informações, um entrevistado discorre e critica iniciativas existentes, como o sistema de procurados nacional: “o sistema nacional de indivíduos procurados não funciona bem, não é bem preenchido, tem muitas lacunas, isso de fato é um problema nacional, mas é um problema que o órgão federal deveria resolver de uma forma mais incisiva”.²⁴

Segundo Figueiredo,²⁵ há quatro barreiras principais associadas à organização do governo federal na construção de um sistema de informação em segurança pública. Em primeiro lugar, está a ausência histórica de prioridade ao campo, em especial dados de caráter quantitativo. Somente em 2011 o tema se tornou digno de atenção especial na agenda política, quando foi sancionada a lei que promoveu o SINESP, por meio da Lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012, e houve a publicação da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Uma segunda barreira à construção de um sistema de informação, de acordo com o autor, é o fato de não haver clareza quanto aos objetivos deste sistema. O SINESP acumula funções que extrapolam a natureza de um órgão do governo federal, o qual, teoricamente, deveria focar no fornecimento de informações para a tomada de decisão na elaboração e execução de políticas públicas para a área. Seu desenho jurídico, porém, abarca também a gestão de informações de inteligência e até mesmo de suporte operacional e de planejamento às forças de segurança. Mesmo assim, segundo especialistas entrevistados em nosso trabalho, a plataforma é falha porque os dados são enviados pelas secretarias estaduais de maneira não padronizada e os crimes estão organizados em grandes grupos, não contendo dados, por exemplo, sobre crimes como o feminicídio, além da baixa qualidade das informações. Assim, na falta de estatísticas confiáveis, a gestão racional fica comprometida por conta da ausência de instrumentos de mensuração, cujos resultados vão orientar soluções que devem ser adotadas.

Um terceiro obstáculo diz respeito à ausência de clareza de quais dados devem ser captados e o caso da SENASP é bastante exemplar neste sentido. Vinculado ao Ministério da Justiça e, portanto, à União, durante o governo Dilma, o órgão passou a ter acesso on-line aos dados de registro criminais feitos pelos estados. De acordo com Figueiredo, isto indica certa confusão entre planejam-

24 Especialista 02.

25 FIGUEIREDO, *op. cit.*

to estratégico, que seria de responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal, e planejamento tático, função que, por ser de cunho mais operacional, é mais adequada à polícia. Desta perspectiva, a União, ou mesmo os Poderes Executivos subnacionais, pode prescindir da utilização de detalhes de ocorrência, não sendo estes fundamentais à elaboração de políticas públicas.

Finalmente, o quarto e último obstáculo têm a ver com a dificuldade de cooperação e coordenação entre os entes federados e a União. As forças de segurança seguem tendo sérias dificuldades quanto à transparência de suas ações. Pode-se dizer que há mesmo uma “cultura organizacional fundada no sigilo”.²⁶ Há receio de que dados e informações concernentes ao trabalho das polícias e das secretarias possa redundar em críticas e cobranças por parte da sociedade civil organizada, da imprensa e do próprio governo federal.

Todas estas barreiras indicam que há um caminho longo a ser percorrido. Apesar de iniciativas importantes, ainda restam ser estabelecidos objetivos claros na produção, na coleta e no compartilhamento de informações, problema que certamente não se restringe ao âmbito federal, mas que poderia ser atenuado caso as instituições responsáveis pela área neste nível estabelecessem diretrizes adequadas ao escopo de atuação de estados e municípios – o que deve ser feito sempre mediante diálogo. Em contrapartida, é preciso criar medidas para desarticular a “cultura organizacional” dos órgãos de segurança pública dos níveis subnacionais, de modo a promover maior integração e articulação com as instâncias federais sem que, com isso, estes órgãos percam sua autonomia. Obviamente, tais providências demandam outras tantas intervenções, de cunho estrutural e instrumental, como sugeriram aqui os entrevistados. Mas o primeiro passo é exatamente identificar o problema.

CONCLUSÃO

As diferentes visões expostas neste capítulo identificaram e propuseram soluções a um dos problemas relacionados à qualidade da segurança pública: a integração e a comunicação das instituições que constituem o Sistema de Justiça Criminal no Estado do Rio de Janeiro. Para introdução de uma lógica de policiamento preventivo, baseada em sistemas de informações que realmente auxiliem a trazer resultados mais positivos para o planejamento da atividade policial, é necessário que os profissionais de segurança pública, sobretudo os policiais, estejam dispostos a serem mais flexíveis na sua visão sobre análise criminal e do seu próprio ambiente de trabalho. Do mesmo modo, os analistas devem estar capacitados para focar a criminalidade com uma perspectiva de prevenção. Além disso, os tomadores de decisão precisam incorporar esta ideia e estar preparados para lidar com seus preconceitos pessoais, a pressão da mídia, bem como as expectativas dos agentes diretamente envolvidos no processo.

26 FIGUEIREDO, *op. cit.*, p. 11.

Para a maior parte dos entrevistados, a adoção de novos mecanismos de controle e prevenção da criminalidade, incorporando de forma cada vez mais sistemática o uso de informações, concomitante às ações que redefinem as atribuições dos níveis federal, estadual e municipal de governo, são de extrema necessidade e urgência. É necessário preconizar a utilização da informação transformada em conhecimento no planejamento da atividade policial, em que as estatísticas criminais podem ser bastante úteis, de forma que tal mudança não seja somente de caráter técnico, mas também de transformação dos ambientes organizacionais responsáveis pelas políticas de segurança pública em direção a uma melhor integração e comunicação interinstitucional. Por outro lado, é imprescindível formular e propor novos desenhos institucionais que possam aperfeiçoar e definir claramente os papéis das diferentes esferas de governança.

Pode-se afirmar que, nos últimos anos, houve avanços historicamente inéditos na área da segurança pública. O governo federal se fez presente com mais ênfase, comparativamente a toda história democrática do país. Há, no entanto, ainda muito a ser analisado, pensado, formulado e executado, pois, mesmo constituindo algum tipo de progresso, as medidas até agora levadas a cabo ainda são escassas e insuficientes diante da quantidade e da profundidade dos problemas relacionados à segurança pública em todo Brasil.

Diversas medidas foram sugeridas neste sentido. No contexto do Estado do Rio de Janeiro, os entrevistados propuseram: a recriação da Secretaria de Segurança Pública; a adoção de políticas de Estado – e não apenas de governo – de caráter preventivo que contemplem setores da governança, que não apenas a segurança pública, mas também áreas como saúde, educação e lazer; e a integração estratégica, estrutural e operacional das instituições do Sistema de Justiça Criminal, sobretudo, das polícias, responsáveis diretas pelas ações práticas do Estado na área, com produção conjunta e compartilhamento de dados e informações para a otimização do seu trabalho. Estas propostas possuem cunho mais instrumental.

Já para o âmbito federal, como era de se prever, as propostas de solução enfatizam questões mais estruturais, uma vez que quase todas as ações recomendadas demandam alterações constitucionais ou uma reorganização das instituições responsáveis pela segurança pública. Assim, foram propostos: a definição de um papel mais claro e definido dos estados e municípios nesta área de atuação, de maneira que o art. 144 da CRFB especifique melhor quais são as atribuições de cada ente; planejamento estratégico e políticas de Estado que possam perdurar independentemente do posicionamento ideológico do governo no poder; maior fiscalização do trabalho de todas as instituições do Sistema de Justiça Criminal; o fim das funções bipartidas das polícias existentes no país, redundando na criação de uma polícia de ciclo completo; a criação de critérios mais bem definidos para a distribuição de recursos aos entes federados; o aperfeiçoamento dos sistemas de informação de todos os órgãos, cujo exercício incida diretamente na segurança pública (o próprio Executivo, o Judiciário, o Ministério Público, as polícias e as instituições penitenciárias), com vistas a criar ou fortalecer mecanismos já existentes de integração entre estas instituições.

Como se pode perceber, as propostas são muitas. E, para além da quantidade, há também grande complexidade envolvida em cada uma das medidas sugeridas, o que demandará ainda bastante tempo e vontade política para a adoção e implementação de agenda tão profunda, plural e polêmica. Mas, como já afirmado anteriormente, o primeiro passo é exatamente este: identificar as lacunas e os gargalos que entravam as possibilidades de mudanças. Se, por um lado, muitas destas questões têm sido levantadas há bastante tempo por diversos pesquisadores, por outro, a expansão constante de um campo de pesquisas dedicado à segurança pública tem nos oferecido cada vez mais subsídios para analisar, refletir, identificar os problemas envolvidos nesta seara e propor alternativas a eles. As análises existem, são muito bem elaboradas e estão disponíveis a quem quiser. Seus autores se dispõem ao diálogo. Se tais diagnósticos e sugestões para a resolução dos problemas elencados são, em sua maior parte, desconsiderados, talvez a questão seja então, como apontado por um de nossos entrevistados, muito mais política do que técnica.

CAPÍTULO 6. MENSURANDO A INTEGRAÇÃO

INTRODUÇÃO

Esse capítulo, em consonância com os anteriores, tem como objetivo aferir a percepção dos profissionais da PMERJ e da PCERJ a respeito do tema da integração na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro. O presente estudo foi desenvolvido com a meta de levantar um diagnóstico de caráter observacional, quantitativo, exploratório e descritivo. Esta proposta possui o objetivo de mapear os elementos mais relevantes associados ao tema da Integração, apontando quais fatores demandam no futuro a realização de pesquisa mais ampla. Com análise de dados sobre a percepção de praças e oficiais da PMERJ e dos delegados e demais carreiras da PCERJ, foi investigado se o desenho institucional e suas relações entre os órgãos de Segurança Pública possuem legitimidade. Também foram observados o conhecimento e a concordância dos entrevistados em relação aos fundamentos objetivos das práticas consideradas integradoras, buscando-se compreender em que medida, na percepção do grupo estudado, existe integração e se essa é uma necessidade junto aos profissionais da segurança.

Como instrumento de coleta de dados, foi aplicado um *survey*, por meio de questionários, os quais foram respondidos por policiais que se voluntariaram após contato e apresentação da pesquisa pelos pesquisadores. A ferramenta utilizada foi o Google Formulário,¹ com controle de coleta de e-mails daqueles que colaboraram. O formulário foi preenchido por 124 agentes de segurança da PMERJ e da PCERJ, contemplando 120 questões fechadas. A estratégia para se alcançar os respondentes se deu por meio de amostra não probabilística extraída através da técnica de Bola de Neve,² com os contatos dos entrevistados do eixo qualitativo

¹ Serviço gratuito de questionário por via remota (on-line), oferecido pela empresa Google.

² Método de coleta de dados não probabilístico em que indivíduos que foram seleciona-

desta pesquisa e de alunos do curso de Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense.

A quantidade de entrevistas realizadas não foi definida *a priori*, dado a natureza experimental deste primeiro levantamento, tendo sido os formulários preenchidos entre julho e dezembro do ano de 2019. Os questionários cunham os aspectos sociais básicos dos agentes de segurança e suas ocupações dentro de suas corporações. Os quatro blocos de perguntas foram organizados com o objetivo de investigar a percepção dos agentes sobre a importância de aspectos da segurança, o nível de concordância com questões relacionadas à integração, existência de práticas de integração nos últimos 12 meses e o nível de confiança nas instituições.

As variáveis de nível individual incluem informações referentes a sexo, cor, escolaridade, estado civil, idade, ano de ingresso, local de lotação, patentes para policiais militares e ocupações para os policiais civis. A medida de nível de importância foi construída com perguntas que versavam observar a percepção dos agentes em relação a indicadores que selecionamos como importantes no tema da integração. As entrevistas qualitativas serviram de subsídio para a construção do questionário fechado. As respostas foram organizadas pela escala de *Likert*, variando de 1 a 5, sendo o valor 1 da escala correspondente a discordo totalmente e 5, concordo totalmente. A escolha por essa ferramenta se deu pela possibilidade futura de criação de índices.³

O modelo do tipo *Likert* é utilizado amplamente para mensurar percepções, sentimentos e níveis de concordância de um indivíduo com uma proposição expressa relacionada a um tema a ser explorado em busca de resultados.^{4,5} Realizamos a média das respostas em relação ao resultado da escala, e, para os resultados cujo teste de significância foi positivo,⁶ ou seja, denotando diferenças nas opiniões entre a polícia militar e civil, expusemos o resultado e a interpretação.

Dos 124 formulários preenchidos pelos agentes de segurança, temos 84 policiais militares e 40 policiais civis sediados em regiões do Estado do Rio de Janeiro. Do total de policiais militares, contabilizamos 60 cabos, sargentos e soldados e 24 oficiais. Entre o conjunto de policiais civis, temos 10 delegados, 16 inspetores, 6 oficiais de cartório, 2 membros da perícia técnica e 6 na categoria de outras carreiras. A observação dos dados foi organizada pela divisão entre a tipologia de policiais. A distribuição

dos para participar de uma pesquisa ou outras pessoas convidam ou passam o contato de outras pessoas com mesmo perfil para serem entrevistadas.

3 Conjunto de indicadores agregados que representam um conceito mais amplo.

4 RODRIGUES, A. **Psicologia social para principiantes**. Petrópolis: Vozes, 2002.

5 PASQUALI, L. **Princípios de elaboração de escalas psicológicas**. *Rev. Psiquiatr. Clin.*, São Paulo, v. 25, n.5, p. 206-13, 1998.

6 Análise de variância (ANOVA), com intervalo de confiança de 95%.

territorial dos indivíduos que responderam ao formulário corresponde a 38,2% na Zona Sul e Centro; 26% da Zona Norte e Oeste; 20,3% de Niterói e Região dos Lagos; 5,7% da Baixada Fluminense, 4,9% do Sul Fluminense e Noroeste e 4,9% da Região Serrana.

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Sobre o perfil dos entrevistados, em relação ao sexo, na Tabela 1, contabilizamos um público proeminentemente masculino, com 83,7% de homens e 16,3% de mulheres. Dos 84 policiais civis, 34 são mulheres e 6 são homens. Do conjunto de 84 policiais militares, 70 são homens, enquanto 14 são mulheres.

Tabela 1 - Sexo dos entrevistados

			Total
	PMERJ	PCERJ	
Feminino	14	6	20
	70,0%	30,0%	100,0%
	16,7%	15,4%	16,3%
Masculino	70	34	103
	68,0%	32,0%	100,0%
	83,3%	84,6%	83,7%
Total	84	40	124
	68,3%	31,7%	100,0%
	100,0%	100,0%	100,0%

Em nosso grupo estudado, conforme Tabela 2, podemos verificar a faixa etária dos entrevistados, tendo sido as categorias criadas de acordo com a distribuição das frequências. Os entrevistados apontam um percentual de 20,3% para 25 a 35 anos; 27,6% para 36 a 40 anos, que é a mais frequente; 18,7% para 41 a 45 anos; 12,2% de 46 a 50 anos; 13,8% de 51 a 56 anos e 7,3% para acima de 56 anos. O perfil geral dos entrevistados está entre 25 a 40 anos, com 47,9%. Para mais, lançando o olhar para as polícias, proporcionalmente, a PCERJ tem indivíduos mais velhos que a PMERJ.

Tabela 2 - Faixa etária

			Total
	PMERJ	PCERJ	
25 a 35 anos	19	6	25
	22,6%	15,4%	20,3%
36 a 40 anos	24	10	34
	28,6%	25,6%	27,6%
41 a 45 anos	20	4	23
	23,8%	7,7%	18,7%
46 a 50 anos	11	4	15
	13,1%	10,3%	12,2%
51 a 56 anos	9	8	17
	10,7%	20,5%	13,8%
Acima de 56 anos	1	8	9
	1,2%	20,5%	7,3%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

Segundo a Tabela 3, podemos observar, com relação à cor/raça dos entrevistados, que 0,8% dos policiais considera-se amarelo; 51,2% considera-se branco; 39,0% considera-se pardo; e 8,9% considera-se preto. Entretanto, esse percentual alto de brancos está incrementado pelo grande quantitativo de brancos na PCERJ, na qual, dos 40 entrevistados, 29 se consideram brancos. Para PMERJ, temos uma proporção de não brancos (pardo e pretos) expressiva, contabilizando mais da metade de não brancos, dos 84 entrevistados, 49 se enquadram na categoria pardo e preto, algo que indica, tendo em vista a realidade brasileira, um perfil socioeconômico distinto da PC.

Tabela 3 - Cor

			Total
	PMERJ	PCERJ	
Amarela	1	0	1
	1,2%	0,0%	0,8%
Branca	34	29	63
	40,5%	74,4%	51,2%
Parda	40	9	48
	47,6%	20,5%	39,0%
Preta	9	2	11
	10,7%	5,1%	8,9%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

Em termos de escolaridade, o perfil geral do conjunto de entrevistados possui o nível superior completo, sinalizando que 37,4% estão dentro dessa escolaridade. Em segundo lugar, temos o percentual de 29,3% com pós-graduação, contudo, esse perfil geral está ocultando uma distinção entre os policiais, em que a PCERJ, em relação à PMERJ, se destaca com maior escolaridade.

Tabela 4 - Escolaridade

			Total
	PMERJ	PCERJ	
Ensino Médio completo	12	0	12
	14,3%	0,0%	9,8%
Ensino superior completo	26	20	46
	31,0%	51,3%	37,4%
Ensino Superior incompleto	26	4	29
	31,0%	7,7%	23,6%
Pós-graduação	20	16	36
	23,8%	41,0%	29,3%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

Ao observarmos a divisão entre as polícias, podemos checar que não temos policiais civis com Ensino Médio Completo: 36 deles tem superior completo e pós-graduação. Para a grande maioria dos cargos das polícias civis e militares (Perito Legista, Investigador, Perito Criminal, Técnico de Necropsia e Auxiliar de Necropsia), o nível de escolaridade exigido é o nível médio ou equivalente. A análise de PCERJ dentro do grupo estudado aponta para um perfil social diferente, inferindo-se que, diferentemente da PMERJ, há uma quantidade maior de policiais civis que se consideram brancos e que possuem um nível de escolaridade maior.

IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO

O primeiro bloco de perguntas diz respeito ao nível de concordância em relação aos seguintes itens: cooperação entre as polícias; entre as polícias e as instituições; compartilhamento de dados; existência de um banco único de registro; formação inicial conjunta; relações interpessoais; existência de procedimentos padronizados; aproximação e distanciamento dos policiais; sistema de metas; e as RISP à antiga Secretaria de Segurança Pública.

Do conjunto de respondentes, 89% consideram “muito ou extremamente importante” a cooperação de sua corporação com a outra polícia e 3,3%, “nada ou pouco importante” a cooperação entre seus pares. A maioria acredita ser importante o trabalho de parceria entre as polícias. Entre 84 policiais militares, 74 indivíduos acreditam ser “muito ou extremamente importante a cooperação” entre as polícias. Vale ressaltar que 40 policiais civis que responderam consideram “importante” o trabalho de cooperação entre as polícias, e 35 relatam que é “muito ou extremamente importante”. Proporcionalmente, as respostas coincidem.

Tabela 5 - Considera importante para o seu trabalho a cooperação entre a PMERJ e PCERJ?

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	2	0	2
	2,4%	0,0%	1,6%
2	2	0	2
	2,4%	0,0%	1,6%
3	5	4	9
	6,0%	10,3%	7,4%
4	15	8	23
	18,1%	20,5%	18,9%
5	59	27	86
	71,1%	69,2%	70,5%
Total	83	39	122
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	1	0	1
	1,2%	0,0%	0,8%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Nada importante
- 2 - Pouco importante
- 3 - Moderadamente importante
- 4 - Muito importante
- 5 - Extremamente importante

A próxima tabela traz a percepção dos policiais sobre o nível de importância das relações entre o Ministério Público e o Poder Judiciário para a integração. Na questão sobre cooperação entre os policiais e o Ministério Público, 89,2% acreditam ser “muito ou extremamente importante” para integração. Em comparação ao Ministério Público, a colaboração com o Poder Judiciário possui um percentual de importância maior: 92,5% de ambas as polícias consideram “muito ou extremamente importante” a cooperação com o Poder Judiciário. Proporcionalmente, a PCERJ acredita ser mais importante que a PMERJ mantenha a comunicação com o Judiciário.

Tabela 6 – Nível de importância: cooperação com Ministério Público

	Ministério Público		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	0	1	1
	0,0%	2,6%	0,8%
2	4	0	4
	4,9%	0,0%	3,3%
3	4	4	8
	4,9%	10,3%	6,7%
4	17	11	28
	21,0%	28,2%	23,3%
5	56	23	79
	69,1%	59,0%	65,8%
Total	81	39	120
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	3	0	3
	3,6%	0,0%	2,4%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 7 – Nível de importância: cooperação com Poder Judiciário

	Poder Judiciário		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	0	0	0
	0	0	0
2	2	0	2
	2,5%	0,0%	1,7%
3	6	1	7
	7,4%	2,6%	5,8%
4	17	11	28
	21,0%	28,2%	23,3%
5	56	27	83
	69,1%	69,2%	69,2%
Total	81	39	120
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	3	0	3
	3,6%	0,0%	2,4%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Nada importante
 2 - Pouco importante
 3 - Moderadamente importante
 4 - Muito importante
 5 - Extremamente importante

A próxima tabela traz a percepção dos policiais em relação ao nível de importância do trânsito de informações e a criação de um banco de dados único entre as polícias para a integração. No que concerne à importância sobre o compartilhamento de dados, 89,8% afirmam ser “muito importante ou extremamente importante” para a integração. Segundo os resultados, as respostas de ambas as polícias são bem aproximadas, com uma suave diferença atribuída aos policiais civis, que acreditam ser menos importante. Sobre a importância de um banco único de registros de ocorrência entre PCERJ e PMERJ, 85,4% consideram “muito ou extremamente importante” a existência de um banco único. Dos 84 policiais militares entrevistados, 76 acreditam ser muito ou extremamente importante; dos 40 policiais civis, 23 afirmam o mesmo. Proporcionalmente, há uma diferen-

ça, com a média para a escala de *Likert* de 4,8 para PMERJ e de 3,8 para PCERJ. Podemos afirmar, no grupo estudado, que a PCERJ acha menos importante a existência de um banco único.

Tabela 8 - Nível de importância: compartilhamento de dados

	Dados		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	0	1	1
	0,0%	2,6%	0,8%
2	2	2	4
	2,5%	5,3%	3,4%
3	0	7	7
	0,0%	18,0%	5,0%
4	13	9	22
	16,3%	23,7%	18,6%
5	65	19	84
	81,3%	50,0%	71,2%
Total	80	38	118
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	4	1	5
	4,0%	2,5%	4,0%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 9 - Nível de importância: criação de um banco único

	Banco único		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	0	5	5
	0,0%	13,2%	4,3%
2	1	2	3
	1,3%	5,3%	2,6%
3	1	8	9
	1,3%	21,1%	7,8%
4	11	3	14
	14,1%	7,9%	12,1%
5	65	20	85
	83,3%	52,6%	73,3%
Total	78	38	116
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	6	1	7
	7,1%	2,5%	5,6%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Nada importante
- 2 - Pouco importante
- 3 - Moderadamente importante
- 4 - Muito importante
- 5 - Extremamente importante

Ao contrário dos outros resultados, em que percentuais próximos da totalidade concordam com as proposições expostas pela pesquisa, 60,7% afirmam ser “muito ou extremamente importante” haver uma formação inicial comum entre PCERJ e PMERJ. Nessa questão, há uma maior distribuição de posicionamentos: dos 84 policiais militares, 76 afirmam ser “muito ou extremamente importante”; entre os 40 policiais civis, 23 afirmam o mesmo. Apesar de pouco mais da metade concordar com a necessidade de um curso comum de formação, 86% concordam que é “muito ou

extremamente importante” haver procedimentos padronizados. Dos 84 policiais militares, 71 afirmam ser “muito ou extremamente importante”, enquanto que dos 40 policiais civis, 27 sinalizam a mesma opinião. De acordo com a média calculada para a escala de *Likert*, a PMERJ considera mais importante que a PCERJ a existência de procedimentos padronizados, com a média de 4,5 para PMERJ e de 4,0 para PCERJ. Para alguns, haver procedimentos padronizados independe da existência de um curso de formação comum.

Tabela 10 – Nível de importância: a realização de um curso comum

	Curso		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	8	6	14
	10,1%	15,8%	12,0%
2	8	6	14
	10,1%	15,8%	12,0%
3	11	7	18
	13,9%	18,4%	15,4%
4	19	7	26
	24,1%	18,4%	22,2%
5	33	12	45
	41,8%	31,6%	38,5%
Total	79	38	117
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	5	1	6
	6,0%	2,5%	4,8%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 11 – Nível de importância: haver procedimentos padronizado

	Procedimentos		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	0	3	3
	0,0%	8,1%	2,6%
2	2	1	3
	2,6%	2,7%	2,6%
3	4	6	10
	5,2%	16,2%	8,8%
4	22	9	31
	28,6%	24,3%	27,2%
5	49	18	67
	63,6%	48,6%	58,8%
Total	77	37	114
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	7	2	9
	8,3%	5,0%	7,3%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Nada importante
- 2 - Pouco importante
- 3 - Moderadamente importante
- 4 - Muito importante
- 5 - Extremamente importante

No eixo em que se mensura a importância das relações sociais e a confiança nas outras polícias, 91,4% de todos os policiais responderam achar “muito ou extremamente importante” haver uma relação de confian-

ça entre as polícias para a existência da integração. As respostas de ambas as polícias são similares para essa questão. No que avaliam a necessidade de haver um bom relacionamento com os parceiros das outras polícias, 94,7% dos policiais militares responderam achar “muito ou extremamente importante” haver integração. O bom relacionamento entre os colegas tem maior representação na integração que a confiança, mas ambos têm percentuais muito expressivos.

Tabela 12 - Nível de importância: a confiança nas outras polícias

	Confiança		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	0	0	0
	0	0	0
2	1	1	2
	1,3%	2,6%	1,7%
3	7	1	8
	9,0%	2,6%	6,9%
4	13	10	23
	16,7%	26,3%	19,8%
5	57	26	83
	73,1%	68,4%	71,6%
Total	78	38	116
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	6	1	7
	7,1%	2,5%	5,6%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 13 - Nível de importância: bom relacionamento entre colegas

	Relacionamen- to		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	0	1	1
	0	0,03	0,01
2	2	0	2
	2,6%	0,0%	1,8%
3	2	1	3
	2,6%	2,7%	2,6%
4	20	11	31
	26,0%	29,7%	27,2%
5	53	24	77
	68,8%	64,9%	67,5%
Total	77	37	114
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	7	2	9
	8,3%	5,0%	7,3%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Nada importante
- 2 - Pouco importante
- 3 - Moderadamente importante
- 4 - Muito importante
- 5 - Extremamente importante

No próximo eixo, vamos demonstrar variáveis que representam opiniões sobre aproximação e distanciamento relacionados à integração. De todos os entrevistados, sobre a aproximação entre as culturas, 71% afir-

mam ser “muito ou extremamente importante”; 17%, “moderadamente importante”; 15% como “pouco ou nada importante”. O consenso sobre a aproximação entre culturas diminui se formos comparar com as outras questões em que os respondentes estão mais amplamente sincronizados. No cálculo da média para a escala de *Likert*, a PCERJ obteve um resultado de 4,2, ou seja, considera mais importante que a PMERJ, com 3,5, que ocorra a aproximação entre as culturas policiais.

Tabela 14 - Considera importante para integração haver a aproximação entre culturas da PMERJ e PCERJ?

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	1	4	5
	1,3%	10,8%	4,4%
2	8	2	10
	10,5%	5,4%	8,8%
3	8	9	17
	10,5%	24,3%	15,0%
4	31	11	42
	40,8%	29,7%	37,2%
5	28	11	39
	36,8%	29,7%	34,5%
Total	76	37	113
	100,0%	10000,0%	100,0%
NR	8	2	10
	9,5%	5,0%	8,1%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Nada importante
- 2 - Pouco importante
- 3 - Moderadamente importante
- 4 - Muito importante
- 5 - Extremamente importante

Na avaliação da importância da separação das atribuições entre a PMERJ e a PCERJ, 68,4% acham “muito ou extremamente importante” a separação ou delimitação das atribuições; 14% consideram “moderadamente importante” e 18,9% afirmam ser “pouco ou nada importante” para a integração. Dos 40 policiais civis, 29 avaliaram como “muito ou extrema-

mente importante” haver separação de atribuições; para a PMERJ, essas respostas estão mais distribuídas e menos concentradas. O cálculo para escala de *Likert* apontou uma média de 3,5 para PMERJ e de 4,3 para PCERJ, denotando que, para essa última, a separação das atribuições é mais importante para sua percepção de integração.

Tabela 15 - Considera importante para a integração a separação das atribuições da PMERJ e PCERJ?

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	11	3	14
	14,9%	8,1%	12,6%
2	6	1	7
	8,1%	2,7%	6,3%
3	10	4	14
	13,5%	10,8%	12,6%
4	27	5	32
	36,5%	13,5%	28,8%
5	20	24	44
	27,0%	64,9%	39,6%
Total	74	37	111
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	10	2	12
	11,9%	5,0%	9,7%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Nada importante
- 2 - Pouco importante
- 3 - Moderadamente importante
- 4 - Muito importante
- 5 - Extremamente importante

Em nosso eixo de importância relacionado a políticas públicas e percepção de integração, foi mensurado o nível de importância dos indicadores do SIM, das RISP e AISP e da extinta Secretaria de Segurança Pública. Sobre a importância dos indicadores de criminalidade, 94,6% de todos os entrevistados avaliaram como “muito ou extremamente importante” a presença dos indicadores. Para essa questão, houve sintonia no posicionamento entre as duas polícias. Na importância das RISP e AISP para a

integração entre as polícias, 83,7% consideram “muito ou extremamente importante”; 7,2%, moderadamente importante, e 9%, “pouco ou nada importante”. Respostas de ambas as polícias são similares.

**Tabela 16 - Nível de importância:
SIM**

	SIM		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	0	0	0
	0	0	0
2	1	1	2
	1,4%	2,7%	1,8%
3	2	2	4
	2,7%	5,4%	3,6%
4	25	7	32
	33,8%	18,9%	28,8%
5	46	27	73
	62,2%	73,0%	65,8%
Total	74	37	111
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	10	2	12
	11,9%	5,0%	9,7%
Total	84	40	124
	100%	100%	100%

**Tabela 17 - Nível de importância:
Regiões Integradas**

	Regiões Inte- gradadas		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	1	3	4
	1,40%	8,10%	3,60%
2	2	4	6
	2,7%	10,8%	5,4%
3	6	2	8
	8,1%	5,4%	7,2%
4	25	13	38
	33,8%	35,1%	34,2%
5	40	15	55
	54,1%	40,5%	49,5%
Total	74	37	111
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	10	2	12
	11,9%	5,0%	9,7%
Total	84	40	124
	100%	100%	100%

- 1 - Nada importante
- 2 - Pouco importante
- 3 - Moderadamente importante
- 4 - Muito importante
- 5 - Extremamente importante

Sobre a questão que avalia a importância de uma Secretaria de Segurança para integração entre as polícias, há uma interessante dispersão de opiniões entre os entrevistados. Pouco mais da metade geral (55,1%) afirma ser “muito ou extremamente importante”; 15,6%, moderadamente importante; e 29,3%, “pouco ou nada importante”. Com relação ao posicionamento mais forte, na opção “extremamente importante”, 47 dos policiais militares optaram por essa resposta, enquanto apenas 13 dos policiais civis entrevistados considera “extremamente importante”. Segundo

a média da escala de *Likert*, os níveis de intensidade para essa pergunta estão entre fraco e médio, sendo de 3,8 para PMERJ e 2,5 para PCERJ, denotando que, para a polícia civil, é menos importante a existência da Secretaria de Segurança Pública para a integração.

Tabela 18 - Considera importante uma Secretaria de Segurança para a integração entre as polícias

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	10	15	25
	13,9%	40,5%	22,9%
2	2	5	7
	2,8%	13,5%	6,4%
3	13	4	17
	18,1%	10,8%	15,6%
4	14	8	22
	19,4%	21,6%	20,2%
5	33	5	38
	45,8%	13,5%	34,9%
Total	72	37	109
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	12	2	14
	14,3%	5,0%	11,3%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Nada importante
- 2 - Pouco importante
- 3 - Moderadamente importante
- 4 - Muito importante
- 5 - Extremamente importante

EXISTE INTEGRAÇÃO?

O segundo bloco de perguntas investiga a percepção em relação à existência de integração e colaboração entre as polícias e demais instituições envolvidas na Segurança Pública. Esta seção é composta pelos seguintes itens: se existe integração entre as polícias em termos gerais, operacionais e de informação e se existe integração com as polícias e o Ministério Pú-

blico. Também foi questionado sobre alguns supostos obstáculos para a existência da integração: como o conflito de atribuições dificulta integração e as práticas das diferentes culturas.

Como podemos observar na Tabela 19, que questiona a opinião dos entrevistados com relação à existência da integração entre as polícias, os resultados demonstram que pouco mais da metade (53,5%) “discorda ou discorda totalmente” que exista integração e 22,2% não se posicionou. Proporcionalmente, a PMERJ discorda com mais força que exista integração entre as polícias, com 38 policiais, quase metade, afirmando que existe pouca ou nenhuma integração.

Tabela 19 – Concorda que existe integração entre as polícias?

			Total
	PCERJ	PMERJ	
1	4	10	14
	11,4%	15,6%	14,1%
2	11	28	39
	31,4%	43,8%	39,4%
3	7	15	22
	20,0%	23,4%	22,2%
4	13	11	24
	37,1%	17,2%	24,2%
Total	35	64	99
	100,0%	100,0%	100,0%

1 - Discordo totalmente

2 - Discordo

3 - Não concordo, nem discordo

4 - Concordo

Sobre a opinião dos entrevistados com relação à existência de um compartilhamento de dados e informações entre as polícias, 58,5% “discordam ou discordam totalmente” que exista essa colaboração entre as agências de segurança. Proporcionalmente, a PMERJ discorda mais que exista um compartilhamento de dados.

Na Tabela 21, que analisa a importância de uma integração operacional, 49,5% do total “discorda ou discorda totalmente” que exista integração entre as polícias nas operações. De acordo com a média da escala, a

PMERJ obteve uma média de 2,38, enquanto a PCERJ aponta 2,9, ou seja, a PMERJ discorda mais que exista uma integração operacional.

Tabela 20 – Concorda que existe: compartilhamento de dados

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	10	3	13
	14,1%	8,6%	12,3%
2	33	16	49
	46,5%	45,7%	46,2%
3	8	8	16
	11,3%	22,9%	15,1%
4	13	8	21
	18,3%	22,9%	19,8%
5	7	0	7
	9,9%	0,0%	6,6%
Total	71	35	106
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	13	4	17
	15,5%	10,0%	13,7%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 21 – Concorda que existe: integração operacional

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	12	2	14
	17,4%	5,9%	13,6%
2	28	9	37
	40,6%	26,5%	35,9%
3	12	9	21
	17,4%	26,5%	20,4%
4	12	12	24
	17,4%	35,3%	23,3%
5	5	2	7
	7,2%	5,9%	6,8%
Total	69	34	103
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	15	5	20
	17,9%	12,5%	16,1%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Discordo totalmente
- 2 - Discordo
- 3 - Não concordo, nem discordo
- 4 - Concordo
- 5 - Concordo totalmente

Na abordagem sobre a opinião dos entrevistados com relação à existência de integração entre as polícias e o Ministério Público, 41,5% “discorda ou discorda totalmente” que exista integração. Outro resultado chama atenção: quase 1/3 da amostra (27,7%) dessa pergunta não se posicionou, talvez por falta de conhecimento sobre as relações entre sua corporação e o Ministério Público. Em relação à percepção das polícias, a PMERJ acredita que exista menos integração com o Ministério Público.

Tabela 22 - Concorda que existe integração entre as polícias e o Ministério Público?

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	13	3	16
	19,1%	9,1%	15,8%
2	21	5	26
	30,9%	15,2%	25,7%
3	12	16	28
	17,6%	48,5%	27,7%
4	15	6	21
	22,1%	18,2%	20,8%
5	7	3	10
	10,3%	9,1%	9,9%
Total	68	33	101
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	16	7	23
	19,0%	17,5%	18,5%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Discordo totalmente
 2 - Discordo
 3 - Não concordo, nem discordo
 4 - Concordo
 5 - Concordo totalmente

ALGUNS OBSTÁCULOS PARA EXISTÊNCIA DA INTEGRAÇÃO

Na opinião dos entrevistados, quanto à existência de que eventual conflito de atribuições entre as polícias dificultaria a integração, 84% afirmam “concordam ou concordam totalmente” de que o conflito de atribuições realmente atrapalha. Sobre a existência de diferentes culturas, 75,8% “concordam ou concordam totalmente” que é um problema para que ocorra a integração. Desta maneira, podemos concluir que as diferentes culturas, apesar de serem apontadas como um obstáculo, é menor que o conflito de atribuições. As respostas de ambas as polícias são proporcionais em relação a essas questões.

**Tabela 23 - Atrapalha a integração:
o conflito de atribuições**

	Atribuições		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	2	1	3
	3,0%	3,0%	3,0%
2	4	3	7
	6,0%	9,1%	7,0%
3	4	2	6
	6,0%	6,1%	6,0%
4	20	6	26
	29,9%	18,2%	26,0%
5	37	21	58
	55,2%	63,6%	58,0%
Total	67	33	100
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	17	6	23
	20,2%	15,0%	18,5%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

**Tabela 24 - Atrapalha a integração:
o conflito entre culturas policiais**

	Culturas		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	6	1	7
	9,0%	3,1%	7,1%
2	3	4	7
	4,5%	12,5%	7,1%
3	9	1	10
	13,40%	3,10%	10,10%
4	27	12	39
	40,3%	37,5%	39,4%
5	22	14	36
	32,8%	43,8%	36,4%
Total	67	32	99
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	17	7	24
	20,2%	17,5%	19,4%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Discordo totalmente
 2 - Discordo
 3 - Não concordo, nem concordo
 4 - Concordo
 5 - Concordo totalmente

SOBRE AS PRÁTICAS DE INTEGRAÇÃO

O terceiro bloco, concernente ao eixo das práticas, faz o levantamento da frequência com que os agentes de segurança vivenciaram determinadas situações relacionadas ao tema da integração nos últimos 12 meses. Com estas perguntas, podemos ter uma noção da frequência em que ocorrem as atividades consideradas integradas dentro da amostra de policiais participantes, sinalizando informações que podem ser exploradas de maneira mais ampla para uma maior quantidade de policiais. Este conjunto é organizado pelos itens: realização de operações conjuntas; compartilhamento de dados; cursos de formação conjunta; e reuniões em delegacias e batallhões.

Dos dados válidos, nos últimos 12 meses, 35,2% do total de policiais nunca realizaram operações conjuntas, tendo, proporcionalmente, a PMERJ participado de mais rotinas com a PCERJ. Vale ressaltar que essas respostas estão condicionadas à atividade dentro da corporação que o agente de segurança ocupa, sendo que algumas funções podem não ter contato direto com a outra polícia, entrando, portanto, 31 respostas na categoria de “Não aplicáveis”. Em termos de troca de informação, 25% dos policiais afirmam nunca terem compartilhado informação e, o tendo feito, 46,7% trocaram de uma a quatro vezes no período proposto. Ambas as polícias possuem a frequência de resposta similar.

Tabela 25 - Nos últimos 12 meses: operações conjuntas

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	19	6	25
	39,6	26,1	35,2
2	19	8	27
	39,6	34,8	38,0
3	7	1	8
	14,6	4,3	11,3
4	3	8	11
	6,3	34,8	15,5
Total	48	23	71
	100,0	100,0	100,0
NA	20	11	31
	23,8	27,5	25,0
NS	16	6	22
	19,0	15,0	17,7
Total	84	40	42,7
	100	100	100

Tabela 26 - Nos últimos 12 meses compartilhamento de dados

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	10	5	15
	23,8	27,8	25,0
2	21	7	28
	50,0	38,9	46,7
3	6	2	8
	14,3	11,1	13,3
4	5	4	9
	11,9	22,2	15,0
Total	42	18	60
	100,0	100,0	100,0
NA	26	15	41
	31,0	37,5	33,1
NS	16	7	23
	19,0	17,5	18,5
Total	84	40	124
	100,0	100,0	100

1 - Nunca

2 - Uma a quatro vezes

3 - Cinco a dez vezes

4 - Mais de dez vezes

Daqueles que responderam, 75% dos policiais afirmam nunca terem realizado cursos em conjunto com outra corporação. Proporcionalmente, a PMERJ participou com menos frequência de cursos. Sobre reuniões entre as corporações, 73% dos respondentes nunca participaram de reuniões

entre o DPA e 69,6% nunca participaram de reuniões com os batalhões e delegacias. Devemos nos atentar que essas respostas também estão condicionadas à atividade dentro da corporação, sendo que algumas funções podem não ter contato direto com a outra polícia, fazendo com que tenhamos 10 respostas na categoria de “Não aplicáveis” e 23 que “Não sabem”.

Tabela 27 – Participou de cursos em conjunto com a outra polícia?

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	54	15	69
	84,4	55,6	75,8
2	8	11	19
	12,5	40,7	20,9
3	1	0	1
	1,6	0,0	1,1
4	1	1	2
	1,6	3,7	2,2
Total	64	27	91
	100,0	100,0	100,0
NA	4	6	10
	4,8	15,0	8,1
NS	16	7	23
	19,0	17,5	18,5
Total	23,8	32,5	26,6
	84	40	124
	100,0	100,0	200

1 - Nunca

2 - Uma a quatro vezes

3 - Cinco a dez vezes

4 - Mais de dez vezes

BLOCO CONFIANÇA

A confiança é a ligação entre os indivíduos e as instituições que representa as demandas coletivas, indicando parâmetros de legitimidade quanto à

efetividade das instituições públicas.^{7,8} Pesquisas apontam que a mensuração do nível de confiança indica a intensidade da coesão social, do elo entre os indivíduos, e deles com as instituições.^{9,10} Quando a coesão social se encontra vulnerável, as relações entre as polícias e instituições, que deveriam ser voltadas para a colaboração, podem ocorrer em descompasso, com possíveis consequências para qualidade das atividades na segurança pública. O grau de confiança tem impacto na maneira como as pessoas se relacionam, sendo um dos melhores indicadores para mensurar percepção de medo, segurança e coesão social.¹¹

Nosso último bloco de perguntas explora o nível de confiança entre os policiais e as instituições de segurança no Estado do Rio de Janeiro. O conjunto de perguntas é composto pelos seguintes itens: a observância da legalidade das operações conjuntas; o cumprimento dos procedimentos; o desempenho na execução das atividades; o planejamento das ações conjuntas, a execução das ações conjuntas; a confiabilidade das informações de outras polícias; as decisões tomadas pelos superiores ao Poder Judiciário e ao Ministério Público no Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Na pergunta sobre o grau de confiança em relação à legalidade durante as ações cometidas pela outra polícia nas operações conjuntas, 39% dos policiais “confiam em parte” e 27% “não confiam e nem desconfiam”. Sobre o grau de confiança no cumprimento dos procedimentos pela outra polícia durante as operações conjuntas, 43,4% optaram por “confio em parte” e 20,0% por “não confio, nem desconfio”. Não existem grandes diferenças proporcionais no posicionamento entre as duas polícias e o nível de confiança entre essas é acima da média.

Em ambas as perguntas, são desenhados cenários em que as polícias estão atuando em conjunto, ou seja, estão sobre o olhar da outra corporação enquanto trabalham em conjunto. Entretanto, comparando a confiança na legalidade com o cumprimento dos procedimentos, há uma diferença no percentual, pois os policiais confiam mais nos procedimentos do que na legalidade, o que pode indicar que, de maneira compactuada, confiam mais nos meios empregados, independentemente de estarem dentro da lei.

7 MISHLER, W.; ROSE, R. What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 1, p. 30-62, fev. 2001.

8 MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1, p.33-63, 2005.

9 SILVA, Geélison F.; BEATO, Cláudio. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. **Opin. Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 118-153, jun. 2013.

10 OLIVEIRA, Almir Junior. Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 5, n. 2, 2011.

11 SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; BEATO FILHO, Claudio Chaves. Ecologia social do medo: avaliando a associação entre contexto de bairro e medo de crime. **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 30, Sup., p. S155-S170, 2013.

Tabela 28 - Grau de confiança

	Legalidade Operações Conjuntas		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	5	3	8
	7,4%	9,4%	8,0%
2	13	6	19
	19,1%	18,8%	19,0%
3	23	4	27
	33,8%	12,5%	27,0%
4	21	18	39
	30,9%	56,3%	39,0%
5	6	1	7
	8,8%	3,1%	7,0%
Total	68	32	100
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	16	7	23
	19,0%	17,5%	18,5%
Total	84	40	124
	100%	100%	100%

Tabela 29 - Grau de confiança

	Cumprimento dos procedimentos		Total
	PMERJ	PCERJ	
1	3	3	6
	4,5%	9,4%	6,1%
2	18	7	25
	26,9%	21,9%	25,3%
3	15	5	20
	22,4%	15,6%	20,2%
4	27	16	43
	40,3%	50,0%	43,4%
5	4	1	5
	6,0%	3,1%	5,1%
Total	67	32	99
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	17	7	24
	20,2%	17,5%	19,4%
Total	84	40	124
	100%	100%	100%

- 1 - Não confio
 2 - Confio pouco
 3 - Nem confio, nem desconfio
 4 - Confio em parte
 5 - Confio totalmente

Também perguntamos sobre o grau de confiança durante a execução de atividades realizadas pela outra polícia, pergunta que dialoga com a questão anterior acerca do cumprimento dos procedimentos. Novamente a resposta “confio em parte” se destaca, com 35,4% e 23,2% “nem confio, nem desconfio”. O nível de confiança no cumprimento dos procedimentos (43,4%) é maior que das atividades gerais realizadas pela outra polícia, o que faz sentido por se tratar de pergunta mais genérica em termos de ações dentro da atividade policial. Em ambas as perguntas, 24 pessoas se abstiveram da resposta.

Tabela 30 - Grau de confiança: planejamento das ações conjuntas

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	6	1	7
	9,1%	3,2%	7,2%
2	12	6	18
	18,2%	19,4%	18,6%
3	21	10	31
	31,8%	32,3%	32,0%
4	22	12	34
	33,3%	38,7%	35,1%
5	5	2	7
	7,6%	6,5%	7,2%
Total	66	31	97
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	18	8	26
	21,4%	20,0%	21,0%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 31 - Grau de confiança: cumprimento das ações conjuntas

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	5	3	8
	7,7%	10,0%	8,4%
2	12	5	17
	18,5%	16,7%	17,9%
3	20	9	29
	30,8%	30,0%	30,5%
4	19	11	30
	29,2%	36,7%	31,6%
5	9	2	11
	13,8%	6,7%	11,6%
Total	65	30	95
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	19	9	28
	22,6%	22,5%	22,6%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Não confio
 2 - Confio pouco
 3 - Nem confio, nem desconfio
 4 - Confio em parte
 5 - Confio totalmente

Sobre a confiança nos dados ou informações compartilhadas entre as polícias, 39,6% dos dados válidos “confiam em parte”. Entretanto, existe discrepância nas respostas: proporcionalmente, a PMERJ confia menos nas informações concedidas pela PCERJ, com 16 policiais que responderam “não confio ou confio pouco”, e 19, “nem confio, nem desconfio”. Esse resultado confirma relatos das entrevistas qualitativas em que a PMERJ afirma ter dificuldade de acesso às informações da PCERJ.

Tabela 32 - Grau de confiança em relação às informações e dados compartilhados entre as polícias

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	3	0	3
	4,6%	0,0%	3,1%
2	13	8	21
	20,0%	25,8%	21,9%
3	19	6	25
	29,2%	19,4%	26,0%
4	23	15	38
	35,4%	48,4%	39,6%
5	7	2	9
	10,8%	6,5%	9,4%
Total	65	31	96
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	19	8	27
	22,6%	20,0%	21,8%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Não confio
 2 - Confio pouco
 3 - Nem confio, nem desconfio
 4 - Confio em parte
 5 - Confio totalmente

Em relação à tomada de decisão dos comandantes dos batalhões, 34,4% “confia em parte”. Destaca-se o percentual de 17,7% que “confia pouco”, algo que aparece nas outras perguntas como categoria menos frequente. Proporcionalmente, as duas polícias obtiveram resultados em média similares para essa pergunta. No que tange o grau de confiança no Poder Judiciário, 43,8% confiam em parte, sendo a PMERJ a polícia que confia proporcionalmente um pouco menos. Sobre o grau de confiança no Ministério Público, 38,5% do total respondeu que “confia em parte”, e 29,1%, “não confia ou confia pouco”. O resultado sinaliza que os respondentes confiam um pouco mais no Poder Judiciário do que no Ministério Público.

**Tabela 33 - Grau de confiança:
no poder Judiciário**

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	7	1	8
	10,8%	3,2%	8,3%
2	13	6	19
	20,0%	19,4%	19,8%
3	12	6	18
	18,5%	19,4%	18,8%
4	26	16	42
	40,0%	51,6%	43,8%
5	7	2	9
	10,8%	6,5%	9,4%
Total	65	31	96
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	19	8	27
	22,6%	20,0%	21,8%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

**Tabela 34 - Grau de confiança:
no Ministério Público**

			Total
	PMERJ	PCERJ	
1	7	1	8
	10,8%	3,2%	8,3%
2	13	7	20
	20,0%	22,6%	20,8%
3	14	6	20
	21,5%	19,4%	20,8%
4	23	14	37
	35,4%	45,2%	38,5%
5	8	3	11
	12,3%	9,7%	11,5%
Total	65	31	96
	100,0%	100,0%	100,0%
NR	19	8	27
	22,6%	20,0%	21,8%
Total	84	40	124
	100,0%	100,0%	100,0%

- 1 - Não confio
 2 - Confio pouco
 3 - Nem confio, nem desconfio
 4 - Confio em parte
 5 - Confio totalmente

CONCLUSÃO

Em nosso grupo estudado, percebe-se que, ao serem questionados quanto ao valor de importância que atribuem à integração e às políticas que possam viabilizá-la, os policiais mostraram concordar, em sua maioria, com as possibilidades apresentadas, contemplando, em todas as perguntas, as categorias de muita e extrema importância.

Com algumas diferenças notadas entre as polícias, a PMERJ acha mais importante a existência de procedimentos padronizados, a existência de um banco único de informações e a presença de uma Secretaria de Segurança Pública. Proporcionalmente, a PCERJ acredita ser mais importante a comunicação com o Judiciário, a aproximação entre as culturas policiais,

considerando também, mais importante, a separação das atribuições para fortalecer a integração.

Por outro lado, ao opinarem quanto à alegada realidade da integração e das instituições, os policiais mostraram que, apesar da importância atribuída, a prática é bastante diversa do ambicionado. Majoritariamente, discordaram quanto à existência de integração em seus diferentes espectros, bem como concordaram que as culturas policiais a dificultam.

Sobre a existência de práticas de integração, tanto a polícia civil quanto a militar, aproximadamente metade dos casos, tende a acreditar que existe pouco ou nenhuma integração, enquanto um percentual acima de 20% não se posiciona em relação a essa questão. A presença das respostas neutras pode ser devido à falta de conhecimento sobre a questão, uma vez que a ocupação não está diretamente ligada ao assunto ou devido a outras causas não reveladas. A PMERJ tem uma percepção de que existe menos integração entre as polícias em termos gerais, operacionais, no compartilhamento de dados e com o Poder Judiciário.

Isto também pode ser dificultado por outro dado apresentado pelas tabelas: os policiais dificilmente realizam reuniões conjuntas entre si como instituições (PMERJ e PCERJ). Mais de 60 entrevistados em cada uma das 3 perguntas informaram que nunca tinham participado de reunião ou curso com policiais de outro órgão.

No eixo das práticas, foi questionado se alguns elementos poderiam ser considerados problemas para integração. As duas polícias apontam que o conflito de atribuições e as diferentes culturas são um problema. Entretanto, um percentual maior acredita que o conflito de atribuições seja um obstáculo pior. Em relação à PMERJ, a PCERJ sinalizou o conflito de atribuições como sendo mais grave.

Nas perguntas que se referem aos elementos que consideramos como práticas agregadoras e colaborativas entre as polícias, a maioria dos policiais aponta ter participado poucas vezes ou nunca nos últimos 12 meses em operações integradas, compartilhamento de informação, cursos em conjunto e reuniões entre Departamento de Policiamento das Áreas e entre Batalhões. Muitas respostas não eram aplicáveis, talvez por conta da função que o policial ocupava.

No eixo que mensura o nível de confiança, que traduz o grau de legitimidade e coesão social entre as polícias e instituições, raramente havia respostas que se posicionaram nos extremos. Os resultados se concentraram em “confio em parte” para todas as perguntas. Apesar de não ser uma afirmação completamente agregadora, do ponto de vista da escala, é um resultado positivo em relação à média, ou seja, o nível de confiança

entre as polícias e as instituições em nosso grupo estudado obteve um resultado bom.

É interessante observar que a quantidade de policiais omissos foi aumentando a cada pergunta feita (grau crescente dos números das tabelas), sendo estes valores maiores nas tabelas que avaliaram o grau de confiança em relação a outras instituições que não fossem as próprias polícias. Esse resultado se deve, em parte, à natureza autoaplicável e ao tamanho do questionário.

Não existem grandes diferenças proporcionais no posicionamento entre as duas polícias, entretanto, apesar da dificuldade esperada de posicionamentos extremos, o nível de confiança para as operações conjuntas e no cumprimento dos procedimentos da outra polícia revelou resultados mais voltados a um nível de confiança acima do médio. “Confio em parte” foi a resposta mais frequente para a legalidade das ações conjuntas, na execução dos procedimentos, no Poder Judiciário e no Ministério Público. Sobre o Poder Judiciário, a PMERJ confia um pouco menos que a PCERJ. As duas polícias tendem a confiar um pouco mais no Poder Judiciário do que no MP.

Os resultados dentro de nosso conjunto estudado demonstram que existe um nível mediano de confiança entre as polícias e as instituições, mas não sabemos em que medida esse fator pode afetar as relações e o nível de cooperação entre as polícias. As polícias acreditam que a integração é importante e necessária para segurança pública, entretanto, as atividades integradoras são escassas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo apresentou e analisou o conjunto normativo da integração, nos eixos de definição no âmbito da partilha constitucional, federativa, estatutária dos servidores, das áreas de integração, estruturas como secretarias de Estado, e autarquias para gestão de dados e estatísticas, sistema de metas e, por fim, recursos destinados para a efetivação concreta dos planos definidos nas normas. Buscou-se com isso apresentar ao leitor material que permitisse melhor compreensão das dinâmicas ligadas à integração na segurança pública. No que diz respeito à forma pela qual agentes e especialistas compreendem a ideia de integração, pudemos demonstrar a existência de uma dificuldade para se delinear uma definição única do referido termo, sendo o mesmo entendido através de diversos prismas, tais como o pacto federativo, a soberania estatal e autonomia entre os poderes do Estado e os modelos e lógicas de gestão privadas no serviço público.

De fato, o modelo federativo brasileiro concentra poder decisório na União mitigando a autonomia política dos Estados. Isso seria um problema por motivos de alocação de recursos e investimentos estatais na Segurança, onde o Estado e a composição orçamentária em déficit desintegram as agências policiais que disputam poder entre si, em busca de maior reconhecimento da eficácia de sua atividade justamente para obtenção de recursos. Os recursos considerados escassos estão delimitados nos planos de governo, e possuem limites nas leis de responsabilidade fiscal. A competição entre os órgãos policiais derivaria então de um problema mais abrangente entre esferas ou unidades federativas. A abrangência de concepções acerca do que essa seria e suas estruturas de maneira efetiva também tornam amplas as “soluções” possíveis para tentar aprimorar o sistema de segurança no Rio de Janeiro.

Vimos também que os obstáculos para a integração citados pelos entrevistados não são poucos ou pequenos. Originam-se, de acordo com muitos deles, na construção histórica de um distanciamento entre forças policiais, que culminou na construção de culturas institucionais próprias e de difícil interconexão. Tais dificuldades devem ser compreendidas dentro

de um contexto de instabilidade no que tange às políticas de segurança pública, variando de acordo com as propostas de cada nova gestão, sem que haja, de fato, uma política estruturante e, em longo prazo, para a integração das forças policiais. Este fator gera práticas de integração baseadas na pessoalidade e na confiança mútua entre determinados atores, que provavelmente não sobreviverão caso não haja sinergia entre os integrantes das forças policiais. Trata-se, assim, de uma integração de cunho pessoal e não institucional. Observamos também que as diferentes culturas institucionais e uma possível cultura de competição desencadeiam atritos no que se refere às atribuições específicas de cada instituição da segurança pública, dificultando a integração em razão de uma extrapolação das instituições no que diz respeito a seu âmbito de atuação, fato que parece ser fortalecido por falhas e imprecisões normativas. Eventuais disputas institucionais também podem ser entendidas como um dos fatores explicativos para a resistência das instituições em compartilhar informações, para com isso construir uma gestão integrada de dados. Vemos, portanto que, para além de dificuldades no âmbito normativo e técnico, ao abordarem os obstáculos à integração, os entrevistados dão uma ênfase importante ao distanciamento institucional entre as agências responsáveis pela implementação das políticas de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

Em relação ao papel da integração na melhoria das políticas de segurança pública, o estudo mostrou que as diferentes visões expostas identificaram e propuseram soluções a um dos problemas relacionados à qualidade da segurança pública: a integração e a comunicação das instituições que constituem o Sistema de Justiça Criminal no estado do Rio de Janeiro. Para introdução de uma lógica de policiamento preventivo, baseada em sistemas de informações que realmente auxiliem a trazer resultados mais positivos para o planejamento da atividade policial, é necessário que os profissionais de segurança pública, sobretudo os policiais, estejam dispostos a serem mais flexíveis na sua visão sobre análise criminal e do seu próprio ambiente de trabalho. Do mesmo modo, os analistas devem estar capacitados para focar a criminalidade com uma perspectiva de prevenção. Além disso, os tomadores de decisão precisam incorporar esta ideia e estar preparados para lidar com seus preconceitos pessoais, a pressão da mídia, bem como as expectativas dos agentes diretamente envolvidos no processo.

Para a maior parte dos entrevistados, a adoção de novos mecanismos de controle e prevenção da criminalidade, incorporando de forma cada vez mais sistemática o uso de informações, concomitante às ações que redefinem as atribuições dos níveis federal, estadual e municipal de governo, são de extrema necessidade e urgência. É necessário preconizar a utilização da informação transformada em conhecimento no planejamento

da atividade policial, em que as estatísticas criminais podem ser bastante úteis, de forma que tal mudança não seja somente de caráter técnico, mas também de transformação dos ambientes organizacionais responsáveis pelas políticas de segurança pública em direção a uma melhor integração e comunicação interinstitucional. Por outro lado, é imprescindível formular e propor novos desenhos institucionais que possam aperfeiçoar e definir claramente os papéis das diferentes esferas de governança.

Em relação à abordagem quantitativa acerca da integração na segurança pública, o estudo observa que os respondentes, ao serem questionados quanto ao valor de importância que atribuem à integração e às políticas que possam viabilizá-la, os policiais mostraram concordar, em sua maioria, com as possibilidades apresentadas, contemplando em todas as perguntas as categorias de muita e extrema importância.

Com algumas diferenças notadas entre as polícias, a PMERJ acha mais importante a existência de procedimentos padronizados, a existência de um banco único de informações e a presença de uma Secretaria de Segurança Pública. Proporcionalmente, a PCERJ acredita ser mais importante a comunicação com o Judiciário, a aproximação entre as culturas policiais, considerando também, mais importante, a separação das atribuições para fortalecer a integração. Por outro lado, ao opinarem quanto à alegada realidade da integração e das instituições, os policiais mostraram que, apesar da importância atribuída, a prática é bastante diversa do ambicionado. Majoritariamente, discordaram quanto à existência de integração em seus diferentes espectros, bem como concordaram que as culturas policiais a dificultam.

Sobre a existência de práticas de integração, tanto a polícia civil quanto a militar, aproximadamente metade dos casos, tende a acreditar que existe pouco ou nenhuma integração, enquanto um percentual acima de 20% não se posiciona em relação a essa questão. A presença das respostas neutras pode ser devido à falta de conhecimento sobre a questão, uma vez que a ocupação não está diretamente ligada ao assunto ou devido a outras causas não reveladas. A polícia militar tem uma percepção de que existe menos integração geral entre as polícias em termos gerais, operacionais, no compartilhamento de dados e com o Poder Judiciário. Isto também pode ser dificultado por outro dado apresentado pelas tabelas: os policiais dificilmente realizam reuniões conjuntas entre si como instituições (PMERJ e PCERJ). Mais de 60 entrevistados em cada uma das três perguntas informaram que nunca tinham participado de reunião ou curso com policiais de outro órgão.

Em relação às práticas, as duas polícias apontam que o conflito de atribuições e as diferentes culturas são um problema. Entretanto, um percentual maior acredita que o conflito de atribuições seja um obstáculo

pior. Em relação à PMERJ, a PCERJ sinalizou o conflito de atribuições como sendo mais grave.

No eixo que mensura o nível de confiança, que traduz o grau de legitimidade e coesão social entre as polícias e instituições, raramente havia respostas que se posicionaram nos extremos. Os resultados se concentraram em “confio em parte” para todas as perguntas. Apesar de não ser uma afirmação completamente agregadora, do ponto de vista da escala, é um resultado positivo em relação à média, ou seja, o nível de confiança entre as polícias e as instituições em nosso grupo estudado obteve um resultado bom.

Os resultados dentro de nosso conjunto estudado demonstram que existe um nível mediano de confiança entre as polícias e as instituições, mas não sabemos em que medida esse fator pode afetar as relações e o nível de cooperação entre as polícias. As polícias acreditam que a integração é importante e necessária para segurança pública, entretanto, as atividades integradoras são escassas. Os pontos ora abordados merecem ser desenvolvidos e aprofundados através de outras pesquisas. Nesse sentido, embora o foco da pesquisa tenha sido o estado fluminense, muitas das questões levantadas na presente obra possuem relação direta com a esfera federal de governo.

Nos últimos anos, houve avanços historicamente inéditos na área da segurança pública. Há, no entanto, ainda muito a ser analisado, pensado, formulado e executado, pois mesmo constituindo algum tipo de progresso, as medidas até agora levadas a cabo ainda são escassas e insuficientes diante da quantidade e da profundidade dos problemas relacionados à segurança pública em todo Brasil. Esperamos que a compilação dos resultados ora apresentados enriqueça o debate sobre o tema, criando condições para que possamos repensar aspectos da implementação das políticas de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- AMADO, Guilherme. Quase metade da PM do Rio não atua no policiamento ostensivo. **O Dia**. Rio de Janeiro, 17 dez. 2018. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/guerra-do-rio/quase-metade-da-pm-do-rio-nao-atua-no-policiamentoostensivo-23309953.html>.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Gastos Públicos com Segurança Pública. **Revista Conjuntura Econômica**, p. 26-28, nov. 2017.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. Sobre políticas de governo e políticas de estado: distinções necessárias. **Instituto Millenium**, 07 abr. 2016.
- BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Rev. bras. segur. Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev./mar. 2014.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, n. 7, 2010.
- BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. Vol. 1. São Paulo: Edusp, 2001.
- BAYLEY, David H. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- BAYLEY, D. H.; SHEARING, C. D. **Democratizing police abroad**. Washington: National Institute of Justice, 2001.
- BEATO, Cláudio; RABELO, Karina; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. Reforma policial no Brasil. *In*: BEATO, Claudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 2015 - 2016, 2008.

- BEATO C.; TOTINO, Peixoto B. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. *In*: Trajano J, organizador. **Prevenção da violência o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 163-202.
- BITTNER, Egon. The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models. **National Institute of Mental Health**, Center for Studies of Crime and Delinquency, nov. 1970.
- BRAGA, Anthony A.; WEISBURD, David. Problem-oriented policing: The disconnect between principles and practice. **Police innovation: Contrasting perspectives**, p. 133-154, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados, 2018, p. 127-128.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em: 04 nov. 2019.
- BRASIL, Glaucíria Mota; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, p. 318-355, dez. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222002000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 set. 2020.
- CÂMARA, Paulo Sette. Considerações em torno do ciclo completo da ação policial. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, Suplemento Especial, p. 28-33, fev./mar. 2016.
- CANO, Ignácio. A especificidade da segurança pública no Rio de Janeiro. *In*: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Datafolha**. Rio sob intervenção. São Paulo, p. 22-23, 2019.
- CAPELLI, Paulo; PRADO, Thiago. ‘Snipers já estão sendo utilizados, só não há divulgação, diz Witzel sobre ação da polícia. **O Globo**, 31 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/snipers-ja-estao-sendo-utilizados-so-nao-ha-divulgacao-diz-witzel-sobre-acao-da-policia-23563496>. Acesso em: 27 out. 2019.
- CARNEIRO, Júlia Dias. Violência no Rio: Estado vive ‘derrota profunda de projeto civilizador’, diz especialista em segurança pública. **BBC News Brasil**, Rio de Janeiro, 01 mar. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-47311996>. Acesso em: 27 out. 2019.

- CARUSO, Haydé; MUNIZ, Jacqueline; BLANCO, Antonio Carlos Carballo (Orgs.). **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.
- CIPFA – Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **The good governance standard for public services**. Jan. 2004.
- ESTEVES, Regina. Uma questão de confiança. *In*: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Datafolha**. Rio sob intervenção. São Paulo, p. 20-21, 2019.
- FIGUEIREDO, Isabel. A gestão de Informações e o papel da Senasp. **Boletim de análise político-institucional**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jan./jun. 2017.
- FREIRE, Moema. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago./set. 2009.
- GAVRAS, Douglas; Crise financeira deixou marcas no Estado do Rio. **Estado**, 13 fev.2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,crise-financiera-deixou-marcas-no-estado-do-rio,70002187692>. Acesso em: 27 out. 2019.
- GOLDSTEIN, Herman. **Excellence in problem-oriented policing**. New York: Police Executive Research Forum, 1990.
- GRANDIN, Felipe. Com déficit de policiais, PM cede 6 agentes por dia a outros órgãos no RJ. **O Globo**. Rio de Janeiro, 2 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/03/25/com-deficit-de-policiais-pm-cede-6-agentes-por-dia-a-outros-organos-no-rj.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2019.
- G1 RIO. Pezão admite falha no planejamento da segurança no carnaval: ‘Não estávamos preparados’. 14 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/carnaval/2018/noticia/governador-do-rj-admite-que-houve-falha-no-planejamento-da-seguranca.ghtml>. Acesso em: 05 dez. 2019.
- INSTITUTO CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo, 2002.
- ISP – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da violência**. Rio de Janeiro, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.
- ISP – INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões**. Mar. 2019. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

- LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, n. 10, jun. 1989.
- LIMA, Roberto Kant de. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, 2013.
- LOPES, João Marcio Fernandes Moreira. **Política de segurança pública no contexto preventivo**. Monografia de Especialização. Universidade Tecnológica do Paraná, 2014.
- LUZ, Ilana Martins. **A Justiça Restaurativa: a ascensão do intérprete e a racionalidade criminal**. 2012. 204 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 102, 2012.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes; PITA, María Victoria. Rotinas burocráticas e linguagens do estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 59-81, 2011.
- MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, set./dez. 2007.
- MISSE, Michel. As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. **Contemporaneidade e educação**, v. 1, n. 2, p. 93-116, 1997.
- MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.
- MISHLER, W.; ROSE, R. What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 1, p. 30-62, fev. 2001.
- MUNIZ, Jacqueline. Discricionariedade policial e a aplicação seletiva da lei na democracia. **Revista Ultima Ratio**, v. 2, n. 2, p. 97-122, 2008.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; MELLO, Kátia Sento Sé. Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. **Ci- vitas, Rev. Ciênc. Soc.**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 44-65, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892015000100044&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 abr. 2020.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PAES-MACHADO, Eduardo. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, v. 23, n. 60, p. 437-447, 2010.

- MUNIZ, Jacqueline, PROENÇA JR., Domício. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. *In*: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; BLANCO, Antonio Carlos Carballo (Orgs.). **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício Proença; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 2, p. 20, 2009.
- OLIVEIRA, Almir Junior. Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 5, n. 2, 2011.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.
- OGIBA, Sônia Mara. Política de Estado ou de Governo? **Jornal da Universidade**, p. 8, out. 2016.
- PASQUALI, L. Princípios de elaboração de escalas psicológicas. **Rev. Psiquiatr. Clin.**, São Paulo, v. 25, n. 5, p. 206-13, 1998.
- PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. *In*: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de segurança**: os desafios de uma reforma. V. 1. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 125-144, 2013.
- REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.
- RODAS, Sergio. Decreto do Rio que inclui PM na inteligência é inconstitucional, dizem professores. **Revista Consultor Jurídico**, 05 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-05/decreto-rio-inclui-pm-inteligencia-inconstitucional>. Acesso em: 09 set. 2020.
- RODRIGUES, A. **Psicologia social para principiantes**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- SANTOS, Cláudia Cruz. **A Justiça Restaurativa**: um modelo de reação ao crime diferente da Justiça Penal. Porquê, para quê e como? Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- SAPORI, Luis Flávio. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, Suplemento especial, p. 50-58, fev./mar. 2016.
- SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV editora, 2007.

- SCOTT, Michael Scott, M., ECK, J., KNUTSSON, J., e GOLDSTEIN, H. 12. Problem-oriented policing and environmental criminology. *In*: WORTLEY, R.; MAZEROLLE, L. (eds.) **Environmental Criminology and Crime Analysis**. Cullompton, UK: Willan Publishing, pp. 221-246.
- SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. **Dilemas - Revista de estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, p. 501-521, jul/set. 2011.
- SILVA, Geélison F.; BEATO, Cláudio. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. **Opin. Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 118-153, jun. 2013.
- SOARES, Luiz Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados - Dossiê crime organizado**, v. 21, n. 61, p. 77-97, set./dez. 2007.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, jan./abr. 2006.
- SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; BEATO FILHO, Claudio Chaves. Ecologia social do medo: avaliando a associação entre contexto de bairro e medo de crime. **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 30, Sup., p. S155-S170, 2013.
- SOARES, Rafael. Número de PMs cedidos a gabinetes de deputados na Alerj quadruplicou em 2019. **O Globo**, 25 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/numero-de-pms-cedidos-gabinetes-de-deputados-na-alerj-quadruplicou-em-2019-23547483> . Acesso em: 28 mar. 2019.
- SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization**. Londres: Palgrave Macmillan, 1997.
- STEPAN, Alfred. Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens? **Daedalus**, v. 129, n. 2, p. 145-169, 2000.
- TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Perfil integrado de governança pública e governança e gestão de: pessoas, tecnologia da informação e contratações, das organizações da administração pública federal, 2018.