

Reformar ou Não reformar a Política de Ensino Policial no Brasil.

Miranda Dayse.

Cita:

Miranda Dayse (2010). *Reformar ou Não reformar a Política de Ensino Policial no Brasil*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/753>

Reformar ou Não reformar a Política de Ensino Policial no Brasil? Um estudo de caso ¹

Por Dayse Miranda²

RESUMO:

O presente artigo propõe explicar a reforma da política educacional da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG), utilizando os *insights* do modelo de múltiplos fluxos, elaborado por John Kingdon (1984; 2003). O argumento aqui é de que essa reforma resultou da interrelação de três fluxos em momentos oportunos: problemas, soluções e dinâmicas políticas (*politics*). A peça chave desse processo é a junção dos três fluxos (*coupling*). Os efeitos dos três fatores não são aditivos. Apenas a combinação simultânea entre eles pode produzir os resultados esperados. Por que a reforma da política educacional na PMMG teve mais chance de ser aprovada, na gestão do comandante geral de 2001, do que nas administrações anteriores? Partimos da hipótese de que a resposta ao quebra cabeça dessa reforma está nas seguintes peças: as estratégias e a posição institucional de empreendedores (*policy entrepreneurs*), isto é, de atores que unem os três fluxos; e os efeitos das oportunidades (*policy windows*) sobre a junção dos mesmos (*coupling*). Esses últimos podem tanto gerar condições favoráveis quanto desfavoráveis à aprovação de soluções específicas. Tentamos aprimorar os argumentos de Kingdon, adotando os mecanismos causais que ligam oportunidades a escolha da política, adotadas por Keeler, (1993) e Zahariadis, (1996). Os dados aqui analisados foram coletados por entrevistas qualitativas semi-estruturadas com policiais militares, pesquisadores, acadêmicos, técnicos da área de segurança pública do estado de Minas Gerais e consultores da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

ABSTRACT

This article explains the reform of policy for education and training in the military police organization in the state of Minas Gerais, using multiple streams model by John Kingdon (1984; 2003). It argues that reform of educational policy depends on the interplay of three factors in opportune moments: problems, solutions, and politics. This process can be understood by the coupling, the notion that effects of these factors are not additive: rather, only a combination of all three at the same time can produce the desired outcome. Why this policy in Police of Minas Gerais had more chance to be approved in the year of 2001 than in 1997? Our hypothesis is that the policy outcome is associated to two factors: (i) the institutional position and strategy of policy entrepreneurs who join the streams together; and (ii) the effect of policy windows on impeding or enhancing the coupling chance of specific solutions. The present study also tried to refine Kingdon's argument by adopting the logic of casual mechanisms that link opportunity to choice, adopted by Keeler, (1993) and Zahariadis, (1996). The data was collected by semi-structured interviews with military police officers, researchers and technicians in public security in the state of Minas Gerais and consultants of National Secretary of Public Security.

KEY WORDS: decision making process – change in public security education policy – military police organization

¹ Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

² Dayse Miranda é cientista política, pesquisadora e bolsista de Pós-Doutorado pelo CNPQ (Conselho Nacional de Pesquisas). Atualmente está vinculada ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

A reforma do sistema policial não é um tema de exclusividade brasileira. Desde os meados da década oitenta, o papel da polícia vem sendo alvo de discussões sobre a reforma do aparelho do Estado. Se analisarmos as experiências das reformas seja em países desenvolvidos ou não, sem dúvida, identificaremos uma necessidade socialmente percebida em torno da reestruturação do sistema policial associada a um momento de crise do Estado e do declínio dos investimentos sociais³. Se quisermos compreender como tal consenso se constituiu associado a questões estruturais, faz-se necessário recapitular, ainda que brevemente, os principais fatores deflagradores do Estado, nas décadas oitenta e noventa, em diferentes contextos históricos.

A década de oitenta ficou conhecida pela curva ascendente da criminalidade violenta nos grandes centros urbanos. Esse fato teve forte influência sobre o descrédito nas formas clássicas de resolução de crimes e desordem pública. Como uma bola de neve, cresce uma onda de discussões em torno da defasagem do modelo de policiamento e as novas formas de convivência urbana e do exercício de cidadania. Essa realidade fez com que instituições de segurança pública, diretamente atingidas pela crise, buscassem por alternativas ao modelo tradicional de policiamento⁴.

Nos Estados Unidos, por exemplo, as próprias organizações policiais e os órgãos de pesquisa⁵ a elas associadas investiram em estudos sobre as causas da perda de eficiência e credibilidade do sistema de segurança pública da época⁶. Essas pesquisas revelaram importantes fatos que abalaram as convicções arraigadas na cultura policial. Skolnick e Bayley (1986), em seu trabalho, descreveram algumas dessas descobertas. São elas: (i) que a redução das taxas de criminalidade e desordem, assim como o número de crimes solucionados, não é função direta do número de policiais, armas e equipamentos

³ Entre os fatores mais visíveis da crise do Estado e o declínio dos investimentos sociais, ao longo da década de 1980, estão o enraizamento do tráfico de drogas e de armas, a diversificação das atividades criminais e o aumento da insegurança (Musumeci, 2000: 2).

⁴ Esse modelo de polícia em vigor privilegia ações reativas; a rapidez de resposta a chamadas; a sofisticação tecnológica dos equipamentos; a auto-suficiência dos órgãos responsáveis; a distância entre policiais e população civil.

⁵ A Police Foundation e o Vera Institute of Justice, além de diversos institutos universitários de pesquisa, tiveram papel fundamental na multiplicação de estudos e análises críticas do sistema policial norteamericano (Citado por Musumeci no Relatório Final do Projeto Mare-Capes- Reforma do Estado e Proteção Social- Segurança Pública, Rio de Janeiro, 2000)

⁶ Até aquele momento, o modelo de segurança pública privilegiava a ação reativa; a rapidez de resposta a chamadas; a sofisticação tecnológica dos equipamentos; a auto-eficiência dos órgãos responsáveis; a distância entre policiais e população e uma estrutura fortemente centralizada que definia objetivos, prioridades e métodos sem levar em conta as percepções e prioridades das comunidades, relativas a seus problemas específicos de segurança (Musumeci, 2000:3).

disponíveis; (ii) que a patrulha motorizada aleatória não tem mais do que 10% de chances de evitar crimes graves - homicídio, estupro e seqüestro; (iii) que a saturação do patrulhamento reduz o crime apenas temporariamente, em geral, limitando-se a deslocá-lo para outras áreas; (iv) de que a intervenção reativa da Polícia, mesmo quando consegue prender criminosos e reunir provas judiciais, não necessariamente previne reincidências; (v) que os crimes raramente são solucionados se não há colaboração da comunidade e dos patrulheiros de ponta; (vi) que cerca de 60% do tempo dos agentes nas radiopatrulhas é tempo ocioso e poderia ser realocados em outras tarefas caso se conseguisse reduzir o número de chamadas emergenciais; (vii) finalmente, que a recorrência de pequenos delitos e desordem contribui tanto ou mais para o sentimento de temor e desproteção da população do que os grandes crimes, alvos prioritários do trabalho policial.

Como resposta a esses problemas identificados pela pesquisa, desencadeiam-se, inicialmente nos USA e Canadá, uma onda de reforma das instituições policiais e políticas de segurança pública que, posteriormente, se disseminaram por outros países. Uma das primeiras inovações do conceito de policiamento foi o policiamento comunitário (*Community Policing*). Esse novo modelo de fazer polícia⁷ tinha como pressuposto, ao contrário do anterior, a flexibilidade organizativa, a descentralização, maior autonomia dos agentes de ponta, e abertura ao trabalho conjunto com as comunidades e com outros órgãos de serviço público, exigindo uma ampla reformulação de mentalidades, estruturas e rotinas institucionais (Musumeci, 2000: 4).

No Brasil, a novidade do policiamento comunitário inicialmente não ganha visibilidade institucional e política. Nos anos 90, um dos temas que se destaca no debate público da reforma das polícias brasileiras é o processo formativo dos policiais militares, conforme ressaltou Muniz (2001). O alvo dessas discussões estava no descompasso existente entre a destinação das polícias de "servir e proteger" o cidadão, voltado para a preservação da ordem pública democrática e contemporânea, e os conhecimentos, técnicas e hábitos aprendidos pelas PMs, que ainda estariam refletindo as doutrinas herdadas do

⁷ Para uma definição mais detalhada do modelo de policiamento comunitário, interativo ou *problem-oriented*, que descrevemos aqui de forma muito sucinta, cf. Goldstein & Susmilch (1981); Kelling (1988); Kelling & Steward (1989); Kelly (1993); Trojanowicz & Bucqueroux (1990); National Police Agency/Japan (1995). Algumas avaliações de experiências em cidades norte-americanas encontram-se em Kelling *et al.* (1993); McElroy, Cosgrove & Sadd (1993); Pate (1993); e Trojanowicz (1983). Além desses trabalhos, há uma extensíssima literatura programática, avaliativa e analítica sobre Policiamento Comunitário, sobretudo nos Estados Unidos e no Canadá, mas também na Europa, África do Sul e Austrália (Apud Musumeci, 2000).

regime político autoritário. Essa discrepância, por sua vez, remete uma antiga crise de identidade profissional, vivenciada por todas as PM brasileiras. Para a compreensão da dimensão desta crise e de suas conseqüências para a formação policial militar, tal como Muniz esclareceu com maior riqueza de detalhes, é imprescindível fazer uma recapitulação dos papéis desempenhados pelas PMs em alguns momentos da história política do país (2001:179).

Ao contrário de outras instituições modernas, tais como a Polícia Metropolitana de Londres e Departamento de Polícia de Nova York, criadas respectivamente em 1829 e 1845, as Polícias Militares brasileiras, em quase dois séculos de existência, nem sempre atuaram como polícias urbanas e ostensivas. Nas palavras de Muniz, “a proximidade das PMs com os meios de força combatente, sobretudo após a criação do estado republicano, não se restringiu apenas à adoção do sobrenome "Militar". Elas nasceram, em 1809, como organizações paramilitares subordinadas simultaneamente aos Ministérios da Guerra e da Justiça portugueses, e gradativamente sua estrutura burocrática foi tornando-se idêntica a do Exército brasileiro” (2001: 179).

Além disso, talvez uma das maiores barreiras para a efetivação de substantivas mudanças no processo formativo dos policiais provém, exatamente, de uma característica marcante da cultura institucional das PMs. Referimo-nos, particularmente, ao legado deixado pela Doutrina de Segurança Nacional. Até o início do novo milênio, o modelo militar de organização e formação profissional do Exército era uma fonte de inspiração para maior parte das Polícias Militares do país⁸.

Foi somente com a promulgação da Constituição de 1988⁹, que as questões de segurança pública e, por sua vez, os assuntos policiais, entram na agenda política, recebendo também um tratamento próprio, dissociado das questões mais amplas da segurança nacional. Desde então, apesar de inúmeras dificuldades da vida prática policial, as PMs brasileiras têm tentado traçar caminhos específicos rumo a institucionalização de sua identidade profissional.

⁸ Segundo Muniz, as cartas constitucionais republicanas anteriores a 1988, não deixam dúvidas quanto à principal função das PMs. Tratava-se, primeiro, de salvaguardar a "Segurança Nacional" mobilizando seus esforços para a "segurança interna e manutenção da ordem" do Estado (2001:183).

⁹ A Carta de 1988 manteve a estrutura de policial de ciclo incompleto. Por outro lado, pela primeira vez na história do país, as questões policiais são tratadas, no texto constitucional, em um capítulo específico intitulado “Da Segurança Pública”. O artigo 144 define o que deve ser entendido por “segurança pública”, circunscrevendo as missões gerais das polícias brasileiras: “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.”

De fato, os problemas da formação e do despreparo dos quadros policiais militares são percebidos, até mesmo pelos próprios policiais, como sendo uma variável importante, não apenas para a afirmação corporativa de uma “identidade policial”, mas também para a modernização da prestação dos serviços ostensivos civis de polícia. É nesse intuito que muitas das Polícias Militares brasileiras têm buscado alternativas ao modelo tradicional de ensino militar, passando a deslumbrar um modelo de polícia baseado na qualificação de um meio de força com medida cuja intervenção é constrangida pelos princípios da legalidade e da legitimidade (Muniz, 2001).

Uma das soluções adotadas pelas PMs brasileiras foi a adoção do "bacharelismo", isto é, o apego acrítico à perspectiva criminal do direito. Em verdade, essa escolha reinsere na pauta do debate público os temas da necessidade da reformulação dos currículos, dos conteúdos disciplinares e da própria metodologia de ensino para todos os níveis de formação policial. Desde então o debate público esteve fragmentado entre os que defendiam a exclusividade da universidade no tratamento da questão; (ii) os favoráveis à formação realizada em parceria universidade/polícia; e os adeptos (iii) à exclusividade das instituições policiais (Muniz, 2001: 189).

No âmbito das organizações policiais militares, as alternativas às perspectivas jurisdicista e administrativa do modelo de formação também dividiu o debate interno e, conseqüentemente, acirrou a crise de identidade profissional. Essa diversidade fica mais clara quando observamos o caráter ideológico das políticas adotadas por diferentes administrações da cúpula decisória das PMs brasileiras (progressistas e conservadores tal como muitos policiais militares qualificavam o debate)¹⁰. Particularmente com a entrada das novas gerações de oficiais das Polícias Militares que ingressaram em suas corporações, a partir dos anos 1990. De forma sucinta, podemos dizer que o debate dentro da força policial sobre a formação profissional nas PMs brasileiras é mobilizado pelos (i) os defensores de uma formação militar; (ii) defensores de um modelo do bacharel em Direito e (iii) pelos adeptos a um paradigma de formação mais híbrido.

Essas discussões ganharam amplitude, em especial, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública e, posteriormente, com a apresentação inédita do Plano

¹⁰Essa observação está baseada na experiência de campo durante a pesquisa implementada na polícia militar do Estado de Minas Gerais. Conservadores seriam os gestores defensores do modelo de formação baseada na perspectiva criminal do Direito. E os progressistas seriam os gestores adeptos ao modelo de formação aberta ao ensino regular civil.

Nacional de Segurança Pública, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto, o tema da modernização de recursos humanos em organizações policiais é retomado com mais força, oficialmente, com a apresentação das Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais de Segurança do Cidadão às PMs brasileiras.

Por outro lado, apesar dos estímulos institucionais à modernização da formação profissional, muitas das PMs brasileiras reagiram de forma muito particular aos mesmos. A Polícia Militar do Estado de São Paulo, por exemplo, permaneceu completamente isolada, sem aderir às diretrizes propostas pela SENASP, órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

A PM do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2000, apesar de contar com uma gestão mais progressista, liderada pelo governador Anthony Garotinho, foi fortemente resistente ao modelo de modernização do ensino proposto na época¹¹. Essas medidas não se desenvolveram em grande parte por questões políticas e da cultura organizacional da polícia militar carioca.

A Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) é um caso atípico a ser estudado. A instituição mineira, curiosamente, tem buscado alternativas para promover a modernização do seu modelo de formação e qualificação profissional, desde a metade da década 1980. Este fato nos chamou a atenção. Por que a PM mineira se antecipou em relação às demais instituições policiais brasileiras? Por que as questões de ensino e instrução se tornaram alvo de políticas dos gestores da cúpula da PM, na metade da década de 1980, e retomada 16 anos depois? Por que a reforma da política educacional na PMMG teve mais chance de ser aprovada, na gestão do comandante geral de 2001, do que nas gestões anteriores? Tais indagações nos estimularam a escolher a PM mineira como o caso empírico desse estudo.

Como ponto de partida, descartamos a hipótese de que a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), assim como de que pressões de ativistas de organizações não-governamentais nacionais e internacionais de Direitos Humanos tenham proporcionado condições suficientes para a decisão pela reforma do ensino em nosso caso empírico. Sustentamos que esse tema entrou na agenda da cúpula decisória da PMMG, não por existir na época uma necessidade interna percebida e generalizada sobre a inadequação do modelo de educação policial. Este fato resultou de uma decisão política deliberada pela

¹¹Para conhecer a agenda do governo de Anthony Garotinho, na área de segurança pública, consultar o Plano Estadual-Política Pública para a Segurança, Justiça e Cidadania. Rio de Janeiro, 2000.

cúpula administrativa da PM mineira. Atores de decisão buscaram apoiar propostas que pudessem transmitir os valores de sua gestão a diferentes atores dentro e fora da Instituição policial.

Esse estudo assume, portanto, que a reforma da política educacional da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais não deve ser entendida a partir de um único fator e de efeitos de fatores isolados. Sugerimos que a escolha da política formacional, no caso empírico examinado, deve ser compreendida a partir da lógica da convergência de três fluxos: problemas, soluções e dinâmicas políticas. Esses argumentos seguem a lógica do modelo de múltiplos fluxos, desenvolvidos por John Kingdon (1984; 2003).

O texto está dividido em três seções. A primeira é dedicada à descrição dos elementos que forneceram o arsenal teórico necessário à elaboração desse estudo. Na segunda seção, apresentamos e analisamos o caso empírico investigado, dando ênfase às oportunidades e seus efeitos sobre a junção de problemas, soluções e políticas que produziram resultados distintos, em dois momentos específicos da história da Polícia Militar mineira. Os mecanismos causais, que favoreceram e impediram a convergência dos três fluxos, e as estratégias e relações dos empreendedores também constituem objeto dessa seção. Por último, na terceira seção, tecemos as considerações finais.

A PERSPECTIVA DE MÚLTIPLOS FLUXOS

O modelo de convergência de fluxos está baseado nas premissas da teoria da lata de lixo (*garbage can model*), desenvolvida por Cohen, March e Olsen (1972). Essa teoria pressupõe que nas universidades: (i) escolhas são tomadas em situações de incertezas e ambigüidades, sem metas previamente definidas, consistentes e compartilhadas; (ii) o nível de envolvimento dos membros dessas organizações no processo decisório é baixo; e (iii) por último, a comunicação entre os atores de diferentes departamentos ou seções dentro de universidades é diferenciada. Esse tipo de organização foi definido pelos autores de anarquias organizadas.

Em linhas gerais, Kingdon, fazendo analogia à lógica decisória de anarquias organizadas, observou que a construção de agenda governamental, no nível federal, também engloba três processos independentes: problemas, soluções (*policies*) e participantes. Contudo, dois fatores são acrescentados ao seu modelo. O primeiro é a

diferenciação dos participantes segundo os processos de formação de política. A segunda novidade é o fluxo político.

No que concerne aos elementos que constituem cada processo, Kingdon (1984; 2003) descreve que no fluxo de problemas, determinados assuntos (condições) são definidos e interpretados como questão de política. A transformação de condições (de alguns assuntos) em problemas reconhecidos ocorre por meio de três mecanismos: indicadores, eventos dramáticos ou crises e *feedback* de ações governamentais.

No fluxo de alternativas (*policy stream*), soluções são geradas em comunidades de especialistas *policy communities* e depois submetidas a um processo competitivo de seleção. As comunidades de políticas são formadas por uma rede de acadêmicos, especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares e por funcionários públicos de carreira de uma determinada área. A seleção de alternativas é equivalente ao processo biológico de seleção natural. Do mesmo modo que moléculas flutuam no que os biólogos chamam de caldo primordial, o autor faz uma analogia às idéias lançadas num caldo primordial de políticas (*policy primeval soup*). Nesse ambiente, poucas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam ou se combinam em novas propostas ou são descartadas. Por último, as alternativas são selecionadas de acordo com três critérios: a viabilidade técnica, o custo tolerável e a aceitação do público geral. As soluções que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, as que têm custos toleráveis e as que contam com a receptividade dos formuladores e público em geral são aquelas que costumam sobreviver no caldo de idéias.

O terceiro fluxo é composto por dinâmicas políticas (*politics*). O pressuposto deste fluxo é que processos políticos afetam a agenda governamental. Diferente dos fluxos de alternativas, em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão de idéias, no fluxo de políticas (*politics stream*), as coalizões são constituídas a partir de negociações e barganhas políticas (Kingdon, 2003, p.163). Esse fluxo agrega três elementos que afetam a agenda governamental. O primeiro elemento é denominado por humor nacional (*national mood*). O clima nacional¹² é caracterizado por oscilações nas percepções de pessoas que compartilham das mesmas questões, num determinado período de tempo. Essas situações de mudanças exercem uma significativa influência sobre a formação de agenda e o

¹²A percepção do clima não reside necessariamente na sondagem da opinião pública. O clima nacional, segundo Kingdon, pode ser identificado por políticos em viagens, contatos com eleitores, cobertura jornalística e pelos relatos de seus assessores. Como também por funcionários públicos, por meio de palestras, conversas com ativistas, políticos e grupos de interesses, contato com o público e pela mídia (KINGDON, 2003, p. 149).

resultado de políticas. Kingdon sustenta que de mudança de clima nacional tem dois efeitos: ela pode tanto criar incentivos, assim como restrições para a entrada de algumas questões à agenda governamental. O trecho extraído do texto original resume o quanto alterações no clima nacional pode afetar o acesso de determinadas questões à agenda em detrimento de outras:

[...] a shift in climate, according to people who are actively involved in making or affecting public policy, make some proposal viable that would not have been viable before, and renders other proposals simply dead in the water. Advocates for the newly viable proposals find a perceptive audience, an opportunity to push their ideas. Advocates for the proposals currently out of favor must adapt to their unfortunate situation, present their ideas for consideration as much as is possible under the circumstances, and wait for the mood to shift once again in their direction (KINGDON, 2003, p.149).

Grupos de pressão é o segundo aspecto do fluxo de política. O apoio ou oposição de forças políticas organizadas a uma questão específica sinaliza o consenso ou conflito de uma arena política. Quando grupos de interesses e outras forças políticas organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança acontecer. Por outro lado, quando existe conflito entre os grupos, os defensores de novas propostas analisam o equilíbrio das forças em jogo, visando identificar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda.

O terceiro relevante componente, que afeta a agenda governamental no fluxo de políticas, são as mudanças de preferências e de prioridades dentro do próprio governo: mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*), mudanças na chefia de órgãos e mudanças na composição do Congresso. Esses fenômenos, segundo o autor, podem desencadear mudanças que facilitar e bloquear a entrada de novas questões na agenda.

Apesar da influência da estrutura de cada fluxo sobre a agenda, os seus componentes não dão conta de explicar a mudança de uma dada política pública. É nesse sentido, que o autor ressalta o papel dos participantes envolvidos nos processos de construção de agenda. Dois grupos de participantes se destacam neste modelo. O primeiro grupo de participantes é composto por atores visíveis (*visible cluster of participants*). Esse grupo recebe considerável atenção da imprensa e do público. São eles: o presidente, parlamentares e os seus assessores, funcionários nomeados pelo presidente nos altos escalões da burocracia governamental (ministros, secretários executivos de ministérios),

partidos políticos e publicitários de campanhas políticas, grupos de interesses, opinião pública e, por último a mídia.

Finalmente, o segundo grupo é constituído por participantes invisíveis (*hidden cluster of participants*). São eles: acadêmicos, especialistas, pesquisadores, funcionários de baixo escalão da burocracia governamental e analistas de grupos de interesses. Esses atores formam as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação (*policy communities*). Acadêmicos, especialistas e pesquisadores são chamados para opinar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo. Os analistas de grupos de interesse também desenvolvem estudos, gerando soluções muitas vezes à espera de problemas ou oportunidades políticas para serem apresentadas. Os atores invisíveis, portanto, influenciam a escolha de alternativas, atuando em especial sobre a lista de propostas (*decision agenda*).

AS JANELAS DE OPORTUNIDADES (POLICY WINDONS) E A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS (COUPLING)

Problemas se unem a soluções e vice-versa, segundo Kingdon, em duas circunstâncias específicas: nos fluxos de problemas e de políticas. Esses momentos são denominados pelo autor por janelas de oportunidades de políticas (*policy windows*). Uma janela se abre no fluxo de problema quando uma nova questão consegue atrair a atenção de um governo. No fluxo de políticas, uma janela se abre quando mudanças no clima nacional ou dentro do próprio governo alteram o cenário político local. O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre as oportunidades de mudança da agenda governamental.

Dado que os três fluxos são independentes um do outro, a união desses fatores em momentos oportunos não ocorre de forma automática. Kingdon argumenta que a junção dos fluxos (*coupling*) depende de um elemento crucial: das estratégias de um empreendedor de idéias (*policy entrepreneurs*). A curta duração das janelas (*policy window*) exige habilidades e estratégias deste ator para saber usar a oportunidade a favor da união dos três fluxos. O argumento aqui é os empreendedores de propostas (*policy entrepreneur*)

aproveitam os momentos oportunos (as janelas que se abrem) para tentar unir os três fluxos (*coupling*) e obter a alteração de agenda.

Kingdon define os empreendedores como sendo uma espécie de especialista em assuntos especializados; ele costuma ser persistente e capaz em vender as idéias alheias ou próprias. Muitas vezes o empreendedor desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório. Essa característica faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo às suas idéias. Kingdon explica que:

The qualities of a successful policy entrepreneur are useful in the process of softening up the system [...]. But entrepreneurs do more than push, push, and push for their proposals or for their conception of problems. They also lie in wait for a window to open. In the process of leaping at their opportunity, they play a central role in coupling the streams at the window, (2003, p.181)

Esses atores também podem ser membros de grupos de interesses, de comunidade acadêmica ou da mídia (Kingdon, 2003, p.179). No fluxo de alternativas, o trabalho de persuasão e sensibilização de alternativas é realizado pelo empreendedor. As qualidades descritas anteriormente são úteis, em especial, no processo de amaciamento de idéias (*softening up*). Esses elementos descritos até aqui constituem parte do entendimento do modelo de múltiplos fluxos. A peça chave do seu argumento está na convergência dos fluxos. Esse por sua vez está associado a mecanismos que permite que oportunidades provoquem ações satisfatórias a soluções desejadas.

OS MECANISMOS DE JUNÇÃO DOS FLUXOS (*COUPLING*)

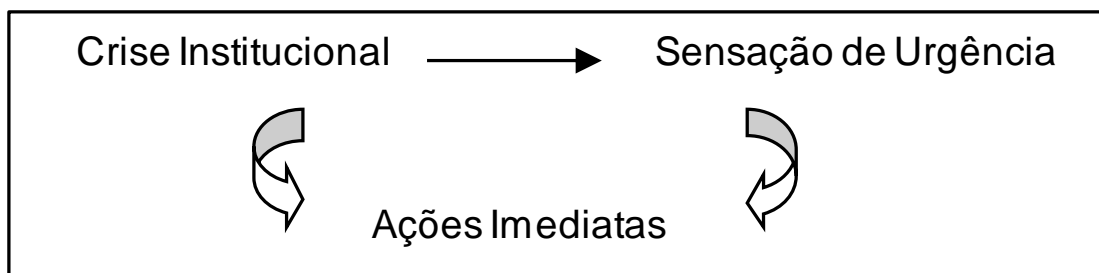
Kingdon (1984) assume que as janelas de oportunidades exercem efeitos sobre a união dos fluxos (*coupling*), que podem tanto favorecer quanto impedir que soluções específicas sejam aprovadas. Contudo, o autor não esclarece como essas oportunidades se ligam a escolhas de políticas. Para responder a essa lacuna analítica, propomos utilizar os mecanismos causais adotados por Keeler (1993) em sua análise de mudanças de políticas. Sua lógica é relevante para o nosso estudo.

Keeler discute dois tipos de oportunidades - crises e mudança de gestão (*mandates*). Essas janelas geram circunstâncias diversas em que escolhas de políticas possam ser feitas. Mas o que faz com que oportunidades produzam ações diversas são os

mecanismos de junção dos fluxos. O primeiro deles é o mecanismo de urgência. Quando a atenção a um determinado tema é escassa, uma crise ajuda a torná-lo público, fazendo com que atores-chaves no processo decisório reconheçam a sua relevância. Em situação de crise, uma questão cautelosa é sobrevalorizada, fazendo com que gestores tenham pressa para encontrar as soluções adequadas ao problema evidente.

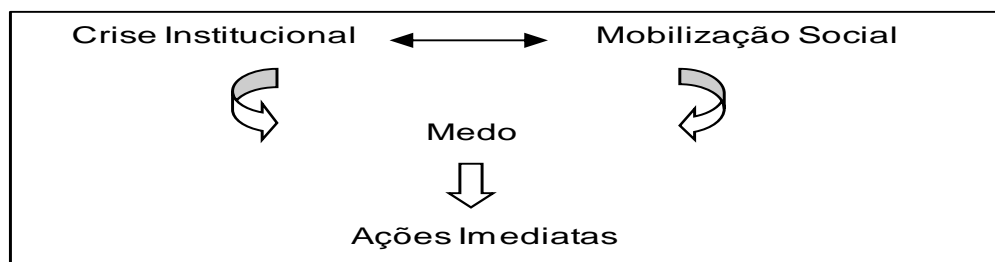
Como a duração dessas janelas de oportunidades, nessas circunstâncias, é curta, a necessidade de uma decisão imediata torna-se crucial. Em outros termos, a sensação de urgência se desenvolve na medida em que um problema identificado se torna exacerbado pela inércia, isto é, ausência de ação. A lógica da fusão de soluções a problemas não está na busca por soluções ideais, mas sim na solução satisfatória e adequada àquela circunstância. Segundo a lógica de convergência dos fluxos (*coupling*), a solução satisfatória se sobrepõe à solução ideal. A figura 01 resume como crises se ligam a ações imediatas de mudanças.

Mecanismo: 01:



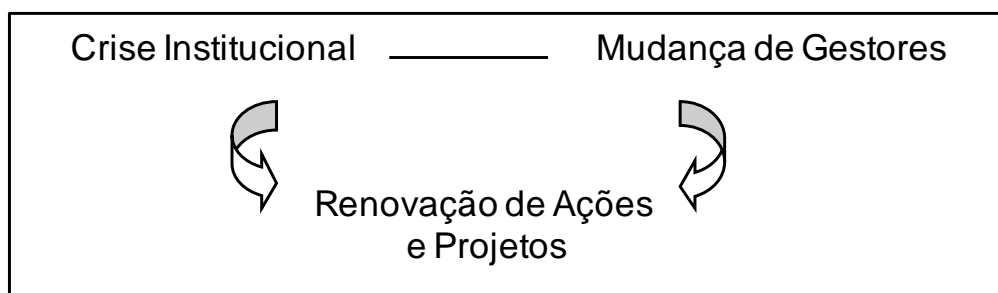
O segundo é o mecanismo de medo (*fear*). Crises, explica Keeler (1993), usualmente são acompanhadas por mobilizações sociais (como passeatas, greves). O medo do agravamento da crise faz com que formuladores de políticas busquem uma solução específica para o problema em evidência. Em outras palavras, quando crises acompanhadas de reivindicações populares, o vínculo que se estabelece entre uma oportunidade e ação é a sensação de medo. O medo do agravamento da situação, às vezes provocado por atos de violência, intimida gestores a procurar por soluções satisfatórias. A lógica desse tipo de união entre soluções a problemas (*coupling*) é consequencial, segundo Zahariadis (1996). A figura 02 descreve como se dá esse processo.

Mecanismo: 02



Janelas de oportunidade geradas por mudanças de governo desencadeiam uma ação em função do terceiro mecanismo causal, descrito por Keeler: crise institucional seguida de mudança de gestão (mandato). Trata-se da interação dos componentes do fluxo de problema e de política. Em nosso estudo, também vimos que a troca de atores de decisão, uma vez provocada por desgaste político-institucional, pode gerar oportunidades de escolha de mudança de política.

Mecanismo: 03:



Assim como Keeler, o presente artigo busca identificar como mecanismos de urgência, medo e crise seguida de troca de mandato podem aumentar ou diminuir as chances de soluções específicas. Esses mecanismos causais, portanto, nos ajudam a explicar como crises e mudanças de governo geram uma ação política diferentes.

Hipotetizamos que a escolha de política (policy choice) depende das estratégias e da posição institucional do empreendedor, como também da natureza da oportunidade. O primeiro fator descreve como a junção dos três fluxos (*coupling*) ocorre. O segundo indica quando é mais provável que a junção aconteça com sucesso. A partir desses argumentos, buscamos explicar a adoção de política na polícia militar de Minas Gerais, especificando as condições que produziram dois resultados da mesma política a partir da junção dos fluxos

em dois momentos da história da Instituição policial estudada. Esse é o que iremos analisar no próximo item.

O CASO: A REFORMA DA POLITICA DE EDUCACAO POLICIAL EM MINAS GERAIS¹³

As primeiras idéias em torno da reforma da política do ensino na PMMG tiveram o seu foco na qualificação do Oficialato Superior. O debate a respeito de inovações do ensino, iniciado na metade da década de 1980, se restringia a um grupo pequeno e específico. A visão predominante de formação ainda era a do modelo militarizado de ensino profissional. A gestão de 1984 a 1987 é tida como sendo um dos momentos cruciais da história das políticas de ensino da Instituição. Trata-se de uma administração caracterizada por idéias e iniciativas inovadoras voltadas para a modernização da formação básica policial. Duas delas recebem destaque no debate interno: (i) a construção de uma estrutura própria de ensino, tendo uma Universidade de Segurança Pública como referência na área; e (ii) a efetivação de uma parceria da polícia militar, através da Academia de Polícia Militar, com uma instituição de ensino civil¹⁴. O diferencial dessas propostas, em comparação às políticas anteriores, segundo os seus idealizadores, estava na mudança da concepção estratégica de formação do oficialato da Instituição. O objetivo central dessas primeiras idéias seria construir no longo prazo uma elite de pensadores estratégicos e mais progressistas.

Com a promulgação da Constituição Federal, no ano de 1988, a inaugura-se uma nova agenda de discussões no cenário nacional. A conscientização dos valores democráticos nas instituições policiais brasileiras é uma delas. Essas idéias chegaram com muita cautela na polícia militar mineira. Contudo, entre 1988 a 1989, o número de novas idéias na PMMG se estabiliza. Em verdade, com o término da administração inovadora, que concretizou a parceria entre a PMMG e a Fundação João Pinheiro, em 1985, a PMMG inovou muito pouco, na área de ensino. O período de transição democrática não favoreceu

¹³ Testamos as hipóteses deste estudo a partir da evidências concretas identificadas pela pesquisa na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. O trabalho de campo foi realizado no período 07/09/2006 a 09/11/2007.

¹⁴No projeto original, a instituição de ensino civil contratada ficaria com a responsabilidade de participar da formulação dos conteúdos programáticos e de procedimentos pedagógicos do Curso Superior de Polícia, voltados para os oficiais de nível superior (Coronel, Tenente Coronel e Major). Posteriormente, a parceria se estendeu ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais Intermediários (Capitão).

a adesão da PM mineira às propostas, apresentadas pelo texto constitucional, de forma imediata.

Já no início da década de 1990, dois novos temas polemizam o debate em diversas áreas de política, inclusive a de recursos humanos: a chegada do modelo de polícia comunitária e das noções de direitos humanos. Os referidos temas, não obstante, não permanecem por muito tempo no fluxo. As primeiras idéias de policiamento comunitário e de direitos humanos aplicado ao trabalho policial na Instituição saíram rapidamente do caldo primordial, tal como Kingdon (2003) denominou.

No mesmo período, temas em torno da formação profissional das praças tornam-se alvo das discussões internas. O “dilema” da separação física e estrutural da formação das duas categorias de policiais¹⁵ é um deles. A possibilidade de recriar o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças representava na época uma saída para os problemas causados pelo tratamento diferenciado dado a formação de oficiais. O favoritismo à formação de oficiais em detrimento a de praças tem a sua origem na cultura militar. Apostava-se que a existência de uma estrutura própria para a formação de praças daria autonomia ao gestor para cuidar exclusivamente de sua escola, na medida em que haveria um orçamento, destinado à formação de soldados, cabos e sargentos.

No mesmo período, o modelo de formação de oficiais volta a dividir opiniões na Instituição. Dentre as perspectivas defendidas, destaca-se a transformação da formação de oficiais (CFO) em um curso de nível superior que permitisse o oficial formado ter o diploma de Administração ou de Direito. Essa idéia estava integrada à proposta de se criar de uma universidade como parte da estrutura do ensino da Polícia Militar de Minas. A segunda alternativa seria recrutar candidatos com Bacharelado em Direito. Por último, discutia-se a hipótese de ter um modelo híbrido de formação policial, que combinasse áreas de conhecimento distintas, sem perder de foco as disciplinas específicas às atividades policiais.

¹⁵ Estas discussões tiveram origem na extinção do CFAP, no final da década de 1970. O Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) foi originalmente criado, após a criação da Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Oficiais (EsFAO), em 1975. Esta decisão resultou na separação da formação de oficiais da de praças. Contudo, quatro anos depois, com a criação Academia de Polícia Militar, as estruturas de escolas recém-criadas (EsFAO e o CFAP) foram extintas. A formação de oficiais e praças passa a ser novamente centralizada.

Essas idéias permaneceram, por quase uma década, em *softening up*. Elas ganham o status de propostas formais quando membros da Comissão 021¹⁶ apresentam um relatório técnico de propostas de reformulação dos critérios de seleção e dos cursos de formação policial da PMMG, em 1997. Esse documento ficou conhecido na Instituição pelo nome de *Hulk*, “o livro da capa verde”. O objetivo central de seus idealizadores era propor alternativas de equiparação do ensino policial militar ao modelo civil. Essas idéias de reestruturar os cursos de Formação de soldados (CFSd), de Oficiais (CFO) e de Especialização de Oficiais (CAO) e Sargento tinham três metas a ser alcançadas, a saber: i) reduzir os doze cursos de formação e qualificação profissional existentes na corporação a cinco; ii) adequar o ensino policial militar às normas do ensino regular, promulgadas pela Lei de Diretrizes e Bases no ano de 1996; e iii) oferecer aos praças a possibilidade de ter um plano de carreira como a dos oficiais.

No mesmo ano, o mesmo grupo de especialistas da Comissão 021 apresenta um segundo pacote de propostas para a reforma do ensino policial. Desta vez, a estratégia seria alterar a legislação do ensino policial militar, incluindo a velha idéia de construir a universidade de segurança pública. Para isso, é encaminhado à Assembléia Legislativa de MG, o projeto de Lei, referente ao artigo 83 da LDB, que integra três ações básicas: a adequação do ensino policial militar às regras do ensino regular, isto é, as Leis e Diretrizes e Bases de 1996; a criação da Escola de Segurança Pública; a criação e implantação do Curso Técnico de Segurança Pública (CTSP).

A substituição da concepção de ensino policial militar pelo modelo de ensino de segurança pública, segundo as diretrizes da LDB 1996, viabilizaria que a formação básica fornecida pela PMMG fosse de dois níveis: técnico e superior¹⁷. Essa proposta combina

¹⁶Este documento foi publicado no Boletim Geral da PMMG (BGPM N. 063) no ano de 1997.

¹⁷O Projeto de Lei s.n., apresentado a Assembléia Legislativa do estado de Minas Gerais, no dia 16 de agosto de 1999, propõe atualizar o parágrafo 83 da Lei 6260 de 1973, que institui o ensino policial militar. Pela lei antiga, o ensino profissional da PMMG é ministrado pelo Departamento de Instrução, Batalhão-Escola (CFAP-Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças), centros de aperfeiçoamento profissional das unidades militares (companhias-escolas) e outros segmentos de ensino da Instituição. O ensino policial militar está dividido em três níveis básico, intermediário e superior. O nível básico refere-se aos cursos de formação de cabos e soldados; o intermediário corresponde aos cursos de formação e aperfeiçoamento de sargentos. O nível superior inclui três (3) estágios. O primeiro envolve os cursos de formação e especialização que capacitam ao exercício de cargos e encargos privativos de oficial subalterno (tenente) e intermediário (capitão). O segundo estágio, o curso de aperfeiçoamento de oficiais desenvolve habilidades de cargos e encargos específicos ao oficial superior (major e tenente-coronel). No terceiro e último nível, está o curso superior de polícia, que prepara o oficial para o exercício de cargos e encargos de coronel (SANTOS, 2000, p. 76). Pela nova lei proposta, o ensino de segurança pública seria oferecido em dois níveis. O primeiro seria destinado à profissionalização de praças, mediante a realização do curso técnico em segurança; e o curso de atualização em segurança pública. E o segundo,

duas perspectivas distintas de mudanças. A primeira refere-se ao controle policial de sua própria formação mediante a construção de estruturas de ensino própria, isto é, a Faculdade de Segurança Pública e a Escola de Segurança Pública¹⁸. A estas novas estruturas seria delegada a responsabilidade de ofertar a formação qualificada aos seus policiais militares nos níveis técnicos e superiores, respectivamente.

A segunda perspectiva defendida é oferecer a formação e a qualificação da PMMG, mediante a realização de parcerias com universidades. Da necessidade compartilhada pela Instituição de ampliar a sua rede de parceiros externos, surge a idéia de firmar um convênio com a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), no ano de 1995. Dessa iniciativa, sugere-se criar um curso de Direito. Esse funcionaria na estrutura acadêmico-pedagógica da Instituição de ensino do estado. À universidade estadual caberia registrar os diplomas e certificados dos cursos e estágios devidamente concluídos, expedidos pela Faculdade de Segurança Pública. O foco deste convênio seria a transformação, por exclusão, do curso de Formação de Oficiais CFO, da época, num curso superior, do qual o policial formado sairia com duas habilidades: Bacharel em Direito e em Segurança Pública. As entrevistas enfatizaram que a aprovação da proposta de alterações do estatuto significaria um avanço da concepção do ensino policial da época. Afinal, o ensino de Segurança Pública estaria sob a égide de duas instituições de ensino legítimas dentro do Estado de Minas Gerais: a Universidade do Estado (UEMG) e o Conselho Estadual de Educação (CEE).

O caráter inédito da proposta de criação do Curso Técnico de Segurança Pública significava a quebra de paradigmas na área das políticas de ensino da PMMG. Naquele momento, a entrada daquela proposta na lista de prioridades do comando representaria o início de uma nova era para as políticas de ensino da PMMG. Seria a primeira vez na história da PM que a atenção dos formuladores de políticas da Instituição estaria essencialmente voltada para a formação de soldados, cabos e sargentos.

O *boom* de novas idéias circulando pela PM se deu em grande medida a partir de 1998. A criação das Diretrizes de Educação de Segurança Pública é a primeira que iremos descrever. Esse documento representava uma alternativa ao projeto de lei proposto, que

o nível superior, destinava-se ao bacharelado e à pós-graduação de oficiais, englobando o curso superior em segurança pública; os cursos de especialização e o mestrado em segurança pública.

¹⁸ A proposta de criar a Faculdade de Segurança Pública, instituição de ensino superior da PMMG, seria integrar o ensino policial ao sistema estadual de ensino (SANTOS, 2000, p. 78).

tramitava na Assembléia Legislativa de Minas Gerais. A novidade da proposta estava na fusão das noções de ensino e instrução, tornando-os num conceito único de educação profissional de segurança pública. Com a introdução das diretrizes de educação, o planejamento da formação básica, realizado antes pelas companhias-escola dos Batalhões de todo o estado de Minas Gerais, é deslocado para o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (SANTOS; et.al., 2002).

A idéia estava em padronizar o ensino oferecido, em especial, a soldados, através da centralização da responsabilidade pedagógica dos cursos básicos na Escola de Formação e Aperfeiçoamento de praças (CFAP). Acreditava-se que por este caminho seria possível controlar a qualidade do ensino oferecido pelas companhias-escolas dos batalhões de todo o estado de Minas Gerais.

A segunda alternativa defendida, pelos autores das diretrizes de Educação de Segurança Pública, foi investir simultaneamente no modelo de treinamento policial, baseado nos parâmetros internacionais de direitos humanos. Para tal, propôs-se criar uma estrutura física dedicada exclusivamente à disseminação de novas técnicas de treinamento, nivelando os novos conhecimentos para todos os postos e graduações da Corporação¹⁹. O modelo pedagógico que se tornou referência na Instituição é o Treinamento Policial Básico (TPB).

Dois anos depois, são apresentadas e discutidas as políticas de modernização de educação profissional de segurança pública como soluções para a reforma do modelo de política do ensino. Essas propostas de reforma, por sua vez, foram elaboradas por duas comissões de trabalho. A primeira ficou responsável exclusivamente pela reestruturação da estrutura responsável pela gestão das atividades educacionais da Instituição. Para isso, propõe-se criar o Instituto de Educação de Segurança Pública (IESP) e extinguir a Academia de Polícia (APM), órgão responsável até aquele momento pela formação de oficiais e a especialização de oficiais (no nível de pós-graduação); o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP).

¹⁹ Até a apresentação e aprovação desta proposta, o treinamento era regulado segundo as normas para o Planejamento e Condução da Instrução (NPCI). O NPCI previa um treinamento rotineiro com a periodicidade semanal que tratava de assuntos diversos, na maior parte do tempo, ligados à solução de problemas administrativos da área operacional. O aprimoramento de técnicas empregadas na prática era realizado de forma presencial somente para Unidades Especializadas e à distância para as demais. Para o trabalho à distância, utilizava-se de manuais obsoletos e desatualizados às mudanças sociais e às próprias demandas da organização policial. Essas Unidades acumulam tanto as atividades de planejamento e quanto as de execução do treinamento, sob a coordenação da Seção de Planejamento Operacional (P3) (Revista da APM 70 anos, 2004:24-25).

O Instituto de Educação de Segurança Pública passaria a ser a entidade responsável por contribuir para a formulação da política educacional para a formação dos profissionais encarregados da segurança dos cidadãos no Estado; bem como pela realização das seguintes atribuições: (a) apoiar técnica e pedagogicamente os centros de ensino, treinamento, pesquisa e professores da educação profissional de segurança pública; e (b) promover a cooperação entre os órgãos e entidades que atuam com o problema da violência e criminalidade, com vistas à implantação de ações integradas, visando reduzir as taxas de criminalidade do estado.

Quatro novos centros de nível técnico e superior também fazem parte desta remessa de propostas. São eles: o Centro de Ensino de Graduação- CEG; o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação - CPP, o Centro de Ensino Técnico - CET e o Centro de Treinamento Policial - CTP. Para apoiar administrativamente o IESP e suas escolas, propôs criar o Centro de Administração de Ensino - CAE. A proposta ressalta que as escolas, embora tivessem vínculos entre si e com o Instituto, manteriam a sua autonomia de acordo com a modalidade de ensino ou treinamento de cada uma.

O segundo grupo de trabalho ficou responsável pela definição de um perfil desejado para o profissional de segurança pública e pela adequação dos currículos dos novos cursos e a estrutura pedagógica aos princípios do modelo comunitário de polícia (Ribeiro e colaboradores, 2002).

Em linhas gerais, de um lado, essas propostas de mudanças, no âmbito macro, representavam estratégias políticas de seus idealizadores para ampliar o profissionalismo da Instituição por meio da visão educacional continuada. O conceito proposto de formação passaria a englobar a noção de ensino e treinamento policial na área de segurança pública. De outro, no nível micro, buscava-se resolver um antigo problema (os entraves na formação) causado por disputas políticas internas que ganhavam proporções maiores devido à vinculação funcional e hierárquica das unidades, responsáveis pelo planejamento e pela execução das atividades de ensino.

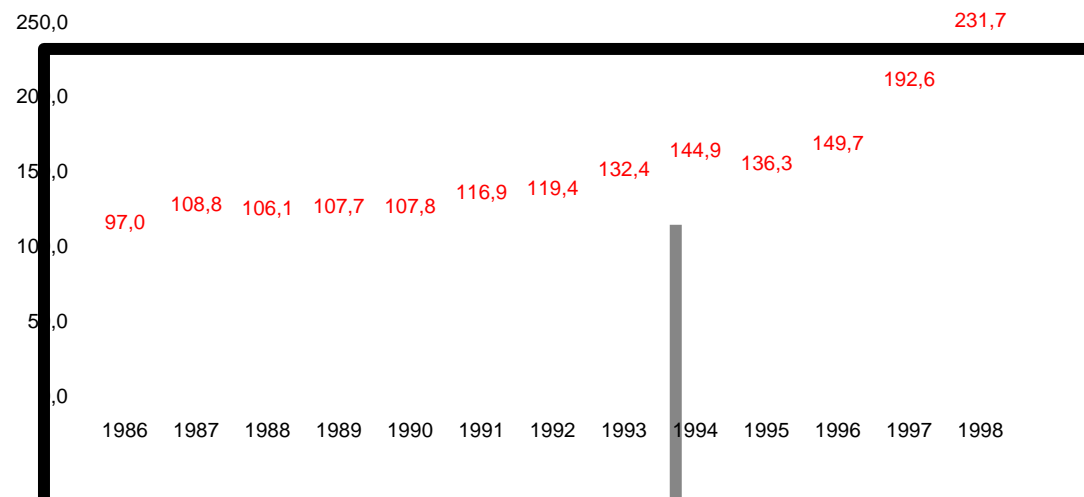
Em resumo, a aprovação dessas propostas seria de suma relevância para a construção de uma lógica da estratégia de policiamento da PM, baseada na integração da seleção, formação e o treinamento, incluindo investimentos na qualificação do corpo docente e do administrativo das escolas.

A Administração de Eduardo Azeredo e a PM Mineira (1996-1999)

Segurança Pública é um tema que passou a compor a agenda dos executivos federais e estaduais no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Democrática de 1988. Não obstante, apesar dos avanços normativos, este tema não ganha destaque nas agendas dos governos estaduais num passe de mágica. Pelo contrário. De acordo com a referência contextual que se toma analiticamente, segurança pública é tratada de forma singular pelos respectivos gestores públicos. A realidade institucional também varia muito.

O Estado de Minas Gerais que era conhecido como uma área comparativamente segura, na década de 1980, chegando a registrar as mais baixas taxas de crimes violentos, conforme observamos no gráfico 1²⁰. Essa realidade começa a sofrer alterações, no início da década de 1990. Esse surto de crimes violentos no estado de Minas Gerais coincide com três administrações públicas: a de Hélio Garcia; a de Eduardo Azeredo e de Itamar Franco. A taxa de crimes violentos, no início do governo de Azeredo, por exemplo, era de 136,3 por 100.000 habitantes, chegando a 231,7 em 1998²¹. Isso que significa que essa taxa estava ligeiramente abaixo de 60% da taxa de 1998, conforme explícito no gráfico 01.

Gráfico 01- Evolução de Crimes Violentos no Estado de Minas Gerais, 1986-1998



Fonte: Anuário de Informações Criminais, 2008

²⁰ Crimes violentos são ocorrências classificadas como Homicídio, Homicídio Tentado, Estupro, Roubo e Roubo a Mão Armada, segundo a caracterização determinada pelo Código Penal Brasileiro.

²¹ Dados de Ocorrências da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e Divisão de Crimes Contra a Vida da Polícia Civil de Minas Gerais (DCCV-PCMG). In: Anuário de Informações Criminais de MG (2008).

Especialistas em segurança pública atribuem o aumento de criminalidade no estado mineiro à inexistência de políticas públicas inteligentes aplicadas a esta área (*policy issue*). Saporì (2006), ao analisar a evolução da criminalidade e as questões de segurança nos governos de Newton Cardoso (1987-1990), Hélio Garcia (1991-1994) e Eduardo Azeredo (1995-1998), observou que as taxas de crimes violentos acompanharam proporcionalmente os investimentos realizados na área. Soares (2008) ao analisar os gastos públicos na área de segurança pública em Minas Gerais, confirma as observações desses técnicos e especialistas: entre 1996 e 1998, foram gastos menos de 30 milhões de reais anualmente com este tema²².

Não foi por acaso que o governo de Eduardo Azeredo torna-se uma referência do descaso do poder público com o tema de segurança pública do estado de Minas Gerais. Para o exercício de 1997, o governador disponibilizou o montante de R\$: 633.598.461 reais para os itens de segurança²³. Esse montante corresponde a 6,59%, do total de 13 bilhões, destinados aos gastos públicos do estado. Essa verba ainda era dividida entre a Secretaria de Segurança Pública e a Polícia Militar do Estado. Segundo a Secretaria, 154.304.133 reais seriam destinados aos gastos com detentos e a preservação e melhorias das unidades prisionais do Estado. Essas cifras ratificam a oitava posição no ranking do orçamento do Estado, de acordo o consultor da área de economia e fiscalização da Consultoria Temática da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Esses dados podem ser conferidos no quadro abaixo:

Quadro 01 – Ranking dos Dez Primeiros Itens do Orçamento Público, Estado de Minas Gerais, 1997

	Itens	Valor (R\$)
1º	Administração e Planejamento	R\$: 2.764.265.709
2º	Assistência e Previdência	R\$: 2.535.224.416
3º	Educação e Cultura	R\$: 1.978.689.047
4º	Desenvolvimento Regional	R\$: 1.904.431.979
5º	Saúde e Saneamento	R\$: 1.361.197.153
6º	Judiciário	R\$: 681.824.126
7º	Reserva de Contingência	R\$: 634.696.950

²² O Estado de Minas Gerais começa ter esse quadro alterado, na primeira administração de Aécio Neves. Nessa gestão, os investimentos anuais em segurança pública superam 90 milhões de reais, atingindo 165 milhões de reais em 2006 (Soares, 2008).

²³ Dados da Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

8º	Segurança Pública	R\$: 633.598.461
9º	Transporte	R\$: 515.338.435
10º	Indústria, Comércio e Serviços	R\$: 434.179.445

Fonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais

Apesar das cifras serem altas, os gastos com a segurança do estado mineiro não correspondiam à verba disponibilizada pelo governo estadual da época. No ano de 1997, segundo as informações concedidas pela Assembléia Legislativa de MG, a PM gastava 647. 520. 329 reais apenas com o pagamento de pessoal. As demais despesas eram complementadas com a colaboração voluntária de grupos privados e públicos. A Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), por exemplo, lançou em novembro de 1996 a campanha “PM equipada, cidadão seguro”. O projeto da CDL além de envolver a participação de lojistas, contava com a contribuição popular para os pagamentos de manutenção de equipamentos, viaturas e até compras de combustíveis.

Os problemas estruturais durante a gestão de Azevedo não pararam por aí. Em 1997, o estado de Minas presenciou a maior crise da história da Polícia Militar. Os impasses entre a PM e o governo vinham crescendo como uma bola de neve, desde a metade da década de 80. Policiais militares praças se percebiam como vítimas do “descaso” dos executivos estaduais e de seus líderes institucionais (gestores da cúpula administrativa da época), que consentiam aquela situação.

A inexistência de vontade política na área repercutiu em massa sobre as condições materiais do trabalho policial (equipamentos de polícia, viaturas, armas etc), bem como a qualificação profissional e os provimentos salariais da categoria. Esses problemas estruturais, envolvendo governo e a PM acabou gerando a paralisação de praças em junho de 1997. Entrevistas com representantes de praças (ASPRA) revelaram que aquele momento não somente significou uma oportunidade de reivindicar por melhores salários e condições de vida e trabalho, mas também uma ação estratégica voltada para a valorização profissional dos soldados, cabo, sargentos e subtenentes da Instituição (praças).

Os primeiros sinais da crise foram denunciados em um relatório reservado, elaborado por comandantes das nove principais unidades da corporação em BH - BPChoque, Regimento de Cavalaria Alferes Tiradentes (RCAT), 8ª Cia. Florestal, 7ª Cia. Independente, 16ª BPM, 13º BPM, 5º BPM- e posteriormente apresentado ao Alto comando

da PM. Dos 34 casos relatados e apurados durante os primeiros meses de 1997, todos os envolvidos passavam por sérios problemas financeiros, desajustes conjugais, tentativa de suicídio e problemas de alcoolismo. Particularmente, dos 221 praças das nove unidades que responderam à determinação do Comando de Policiamento da Capital (CPC), mais de 90% eram policiais soldados, cabos e sargentos com problemas econômicos, segundo o relatório.

No início da década de 1990, a Polícia Militar de Minas Gerais, em comparação a PMs do estado de São Paulo e Rio de Janeiro, era a Instituição que apresentava os baixos salários para todas as categorias de policiais. Em 1997, o soldo de um soldado em São Paulo era 19% a mais do que de um soldado na PM em Minas. Na PM do estado do Rio, essa diferença chegava a 29 pontos percentuais²⁴. Para contornar tamanha defasagem salarial, a PM mineira abria vagas para cursos de formação de cabo especiais, com duração intensiva, segundo as entrevistas. Medidas paliativas como essas além de intensificar as desigualdades e a insatisfação internas, em termos de concessão de benefícios salariais, desorganizaram todo o sistema de ensino da Instituição. Um dos ex-gestores da Academia de Polícia descreve as alternativas políticas adotadas pela PM para solucionar os baixos salários de praças:

[...] Pegava aquele soldado que nunca ia ser aprovado em curso regular, matriculava ele em um cursinho desse aí, era feito de qualquer forma que o sujeito fosse promovido a cabo. É uma política compensatória, já que ele não conseguia com o governo um aumento salarial e inventava esse tipo de coisa [...] E isso gerava satisfação para quem era beneficiado e insatisfação no grosso do restante, e isso foi uma bagunça no nosso sistema de ensino [...]. (Oficial da Polícia Militar de Minas Gerais, Integrantes do grupo de Decisores da Reforma)

Essa crise teve o seu estopim quando foi exposto à opinião pública, com repercussão nacional, o suposto aumento de até 21% concedido apenas aos oficiais: a categoria policial que abrange desde aspirantes até coronéis, sendo diferenciado de acordo com a participação em cursos de formação. A entidade representante da categoria de praças- a Associação dos Sargentos da PMMG²⁵- definiu este aumento diferenciado como sendo um ato inconstitucional.

²⁴ Tropas nas ruas: estudo de caso do movimento da PMMG em junho de 1997 sob uma perspectiva sociológica (SOUZA, 2006, p.81).

²⁵ A Associação dos Subtenentes e Sargentos (ASPRA) surge em 1994, no intuito de prestar assistência jurídica aos seus sócios. Essa é a única forma de representação dos policiais praças, pois o Estatuto da PM proíbe a existência de entidades de representação coletiva como sindicatos (LOPES, 2006, p. 100).

Os praças,- categoria que inclui desde soldados, cabos, sargentos até subtenentes, isto é, 65% do efetivo da PMMG- revoltados com o descaso do governo estadual e do comando de sua organização decidem fazer um movimento reivindicatório de oito itens. São eles: o reajuste do piso salarial de 100% imediato (R\$ 316,00 para R\$ 800, 00), o abono família, um programa de habitação para os praças, o adicional de periculosidade, a desmilitarização da PM, o adicional noturno, recomposição das perdas salariais, e a revisão da Lei 5.301 (Estatuto da Polícia Militar).

O reajuste salarial para os praças foi um dos itens gerou polêmicas muitas polêmicas. Afinal, a concessão do reajuste advogado por essa categoria implicaria estender o aumento a outros servidores públicos como os detetives (da polícia civil). Por quase um mês, o governo, representantes dos policiais soldados, cabos e sargentos e os atores de decisão da PM tentaram encontrar uma solução viável para aquela crise.

A solução política encontrada foi condicionar o aumento dos militares à aprovação da Assembléia Legislativa. O governo recorreu a Lei 10.120²⁶ para reajustar os salários de policiais. Essa lei, por sua vez, autorizava o executivo antecipar o pagamento de vencimentos dos servidores públicos estaduais até o percentual máximo na vigência correspondente ao projeto encaminhado à Assembléia²⁷.

O acordo final ficou num piso salarial de R\$ 615,00 para os praças, extensivo aos policiais civis. Além dessa conquista parcial, outros pontos reivindicados foram aceitos pelo governo e líderes da organização policial, a saber: o programa de habitação; a manutenção da comissão de negociação como elo entre os praças e o Alto-Comando e a revisão do regulamento disciplinar da corporação²⁸.

Essas tentativas de firmar um acordo de reajuste salarial para a PM entre as lideranças de policiais militares, a cúpula da PMMG e representantes do governo indiretamente acabaram gerando outras oportunidades para temas de políticas de áreas distintas. Essa breve descrição dos acontecimentos na área de segurança, durante a gestão de Eduardo Azeredo, indica o quanto o contexto político dessa época não foi favorável às questões de segurança pública, muito menos às prioridades estruturais da polícia militar

²⁶ Caderno Gerais/Polícia. Jornal do Estado de Minas. Junho, 1997, p.27.

²⁷ Caderno Gerais/Polícia. Jornal do Estado de Minas, Junho, 1997, p.30.

²⁸ Caderno Gerais/Polícia. Jornal do Estado de Minas. Junho, 1997, p.27.

mineira. O jeito foi apostar nos resultados eleitorais de 1998. É isso que iremos verificar na próxima seção.

O governo de Itamar Franco (1999-2002)

Os resultados eleitorais de 1998 renovam as expectativas em torno do tema de segurança pública do estado de MG. Esperava-se que velhas e novas questões de segurança pública tivessem acesso à agenda do governo estadual e, conseqüentemente, a do comando da PM mineira. Entre as questões, que se destacaram no debate público e político, nos dois primeiros anos da administração de Itamar Franco, podemos destacar o Plano Nacional de Segurança Pública²⁹, anunciado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso; o agravamento da Insegurança do estado e a política salarial para a polícia militar mineira³⁰.

A criação de uma estrutura nacional para acompanhar as ações de segurança, em todos os Estados, constitui-se um dos pilares da política de segurança do país. Essa proposta envolve desde medidas repressivas de curto prazo, como a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)³¹ até medidas de médio e longo prazo, como a política de integração e a unificação das polícias estaduais. O Fundo de Segurança representava, naquele momento, uma promessa do governo federal de repassar de 330 milhões para os investimentos na segurança pública dos estados brasileiros, mediante a apresentação de um Plano Estadual de Segurança Pública ao Ministério da Justiça.

Não era a primeira vez que a proposta de reformulação da área de segurança seria discutida no estado de Minas Gerais. As primeiras idéias de reformulação da área tiveram a

²⁹ Em junho de 2000, pela primeira vez na história do país, são anunciadas as diretrizes e propostas de um Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). O objetivo desta iniciativa é propor diretrizes voltadas para ações de repressão e prevenção da criminalidade em todo o país. O Plano Nacional integra medidas repressivas como investimentos no treinamento e capacitação profissional; a implantação de programas de policiamento comunitário; o reequipamento das polícias estaduais e a implantação de sistemas de informação e estatísticas policiais, assim como medidas preventivas, a saber: a proibição da comercialização de armas (registro de armas); investimentos em programas voltados para o aprimoramento de 7 milhões de pontos de luz, além de criar mais 1 milhão; assim como em programa federal de proteção à testemunhas e programas sociais.

³⁰ Essas informações foram extraídas da análise de jornais publicados no Estado de Minas Gerais e dos dados obtidos nas entrevistas.

³¹ O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) faz parte do Plano Nacional de Segurança Pública. Este Fundo destina-se a gerir recursos para apoiar projetos de responsabilidade dos governos federais, estaduais e municipais na área de segurança pública. A criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, segundo os consultores da SENASP entrevistados, redefiniu as suas relações com os estados. Os incentivos para a adesão dos projetos do governo federal eram simbólicos. Com o fundo, as organizações policiais estaduais passariam a apresentar projetos de capacitação à SENASP, visando obter recursos financeiros. Desde a sua criação, os gestores da SENASP têm se empenhado a implantar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). De 2003 a 2006, a SENASP executou 51 ações diretas, promovendo 518 convênios com os estados e 165 convênios com os municípios. Foram investidos em torno de R\$ 1,3 bilhões de reais (Para maiores informações a respeito do funcionamento interno da SENASP, ver Durante, M. 2008).

sua origem nas discussões de um grupo composto por representantes da Secretaria de Segurança, da Polícia Militar, da Fundação João Pinheiro (FJP) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), entre outras instituições. O grupo passou a se reunir sob a orientação da Secretaria de Planejamento, particularmente, no após a greve da Polícia Militar. Nessa ocasião, já se apostava na idéia de que o primeiro passo rumo à reformulação da segurança pública do estado demandaria a profissionalização das atividades policial, por meio da criação de uma Academia de Polícia única, assim como pela implantação do modelo de gestão de Conhecimento.

No governo de Azeredo, já se discutia a idéia de implantar três estruturas básicas comuns: a criação de um centro único de formação de policiais; a unificação de informações, a partir da criação de uma central de informações referentes a inquéritos e boletins de ocorrência; e, por último, a elaboração de uma estrutura para apurar e avaliar denúncias de irregularidades praticadas por policiais.

Em julho de 1997, o Secretário da Segurança Pública de Minas Gerais fez um pronunciamento na Câmara Federal, em sessão especial convocada pela Mesa Diretora daquela Casa, a favor da construção de uma identidade democrática para as polícias estaduais por meio da implantação de um modelo de formação policial, baseado nos princípios de direitos humanos. Contudo, toda aquela retórica a favor das idéias embrionárias de integração de ensino, inteligência e correição no estado mineiro não teve o apoio político. O sonho da integração das polícias estaduais do estado de Minas é reduzido a belo discurso de promessas. Técnicos e integrantes do grupo de formuladores dessas propostas atribuem a desarticulação do projeto de integração das polícias mineiras à falta de vontade política do governo Azevedo.

Dois anos depois, com entrada do governo Itamar Franco, esse tema volta a fazer parte do debate público e político. Desta vez, são as taxas de criminalidade violenta do estado de MG que sinalizam sinais de urgência na área. Os números chegam ao seu ápice, particularmente, na virada do ano de 1999³². Dados organizados pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP) da Fundação João Pinheiro (FJP), mostram que a taxa de crimes violentos por 100 mil habitantes em 2000 foi aproximadamente 80% superior a taxa referente ao ano de 1999. Dados da mesma fonte mostram que essa tendência também é

³² Caderno de Política, Jornal do Estado de Minas Gerais. Julho, 2000, p. 6.

observável para os homicídios. O aumento foi de aproximadamente 100%, entre 1997 a 2003³³.

Técnicos e especialistas na área são novamente convocados pelo governo do estado. Nessa ocasião, a missão do grupo seria a de elaborar o primeiro Plano Mineiro de Segurança. Para compor este documento, técnicos da Fundação João Pinheiro analisam os planos setoriais das secretarias de Segurança e da Justiça, as propostas da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

Esse Plano na sua versão original prevê, entre outras medidas³⁴, a criação de uma estrutura única de segurança em duas áreas de políticas: formação profissional e comunicação. No que concerne à profissionalização do modelo de polícia, o projeto propõe novamente a implantação de único centro de formação de policiais, que adotaria o modelo do campus universitário. Algumas disciplinas seriam comuns às duas polícias, enquanto outras abrangeriam conteúdos específicos para a polícia civil e a militar. A idéia central seria excluir as estruturas de ensino de ambas as organizações (PC e PM) em favor de uma estrutura de formação policial comum.

A Integração dos sistemas de informações da Secretaria da Segurança Pública e da Polícia Militar, na área de comunicação, é o segundo item chave deste projeto. O objetivo desta iniciativa seria a unificação do comando das polícias civil e militar, passando a coordenação de ambas para a Secretaria de Estado de Segurança Pública. No governo de Itamar, os bancos de informação de cada polícia estadual (PC e PM) permaneceram separados. Esse fato dificultava os trabalhos de ambas organizações e, conseqüentemente, a adoção de medidas para combate à criminalidade no estado.

Além das propostas, que integram o Plano Mineiro de Segurança Pública, projetos de lei e de emendas constitucionais (PECs), voltados para a mudança das estruturas operacionais da Polícia Civil – subordinadas à Secretaria de Estado de Segurança, também

³³ Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais, 2008, p.17.

³⁴ Quatro eixos de atuação constituem o Plano Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais. Um dos eixos de ação está vinculado à organização administrativa. Somente esse eixo compreende quatro áreas: integração das organizações policiais no que tange ao planejamento e à coordenação operacional das polícias civil e militar; racionalização administrativa e operacional no que diz respeito ao uso dos recursos disponíveis; suporte logístico e gestão de recursos humanos. Nessa última área, propõe-se investir na contratação de pessoal, no aumento salarial e na elaboração do plano de carreira das duas organizações policiais (PC e PM). O segundo eixo do plano estadual remete à repressão ao crime, tendo duas áreas de intervenção: o sistema prisional e programas voltados para adolescentes autores de ato infracional. O terceiro eixo diz respeito aos mecanismos de participação em quatro áreas de atuação: prevenção criminal e participação comunitária, direitos humanos e controle da atividade policial, sistema de justiça criminal e medidas de âmbito legislativo (Plano de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, 2000).

foram encaminhados à Assembléia Legislativa do Estado de MG ³⁵. Uma das mudanças reivindicadas era criar uma Coordenadoria Geral de Perícia Oficial do Estado e do Sistema Estadual de Trânsito. A aprovação desse projeto significava retirar do âmbito da secretaria do estado as responsabilidades pelo funcionamento dos institutos Médico-Legal (IML) e de Criminalística e do Departamento Estadual de Trânsito (Detran).

Pressões institucionais impediram que tais propostas de integração fossem votadas e aprovadas na Assembléia Legislativa. As históricas rivalidades entre as polícias Civil e Militar³⁶ muito contribuíram para esse resultado. Um dos fatores que, segundo os especialistas, que dificultaram o acesso do tema da unificação à lista de prioridades dos governadores Azeredo e Itamar, era a tradicional cultura organizacional. Essas resistências foram reforçadas pela estrutura de poder que organizava o setor de segurança pública no Estado de Minas em vigor.

A estrutura fragmentada do Sistema de Justiça Criminal foi sem dúvida um dos fatores desfavoráveis para a aceitação dos projetos do plano. Por exemplo, a Polícia Militar estava vinculada ao governador, ao passo que a Polícia Civil à Secretaria de Segurança. O sistema penitenciário e o tratamento dos adolescentes infratores ficaram sob a responsabilidade de uma terceira instituição, a Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos. Dessa forma, qualquer tentativa de que seja de inovação na área esbarraria nos obstáculos gerados pela estrutura institucional da época. Como sublinha o ex-secretário Sapori, “era inviável o planejamento e a execução de uma política de controle da criminalidade” (SOARES, 2008)³⁷. A manobra política encontrada pelas lideranças dos partidos na Assembléia Legislativa para as referidas resistências à política de integração, e evitar um

³⁵No ano de 2000, foi encaminhada uma proposta de emenda Constitucional 33, propondo a modificação do artigo 137 da Constituição de Minas. O texto original propunha mudanças a serem apreciadas por uma comissão especial encarregada. As polícias militar e civil passariam a atuar sob coordenação do Conselho de Defesa Social.

³⁶As reportagens publicadas no Jornal do Estado de Minas, durante o mês de agosto de 2000 confirmaram as informações obtidas pelas entrevistas com policiais militares e civis e especialistas da Fundação João Pinheiro.

³⁷Essa situação só foi resolvida em janeiro de 2003, quando foi criada a Secretaria de Estado de Defesa Social, ficando as duas polícias operacionalmente subordinadas a elas, garantindo as suas autonomias administrativas. A mesma autonomia foi garantida ao Corpo de Bombeiro Militar e à Defensoria Pública. A criação da Secretaria de Estado de Defesa Social inaugurou uma nova era da política de segurança do Estado de Minas Gerais. Essa estrutura nasceu da fusão de duas secretarias anteriores: a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e Secretaria de Estado da Segurança Pública, segundo a lei Delegada n. 56, de 29 de janeiro de 2003 (SAPORI, 2006a, p.138). Na mesma gestão, foi criado também o *Colegiado de Integração*, presidido pelo Secretário do qual participam a chefia das polícias militar e civil, da administração prisional, da Defensoria Pública e do Corpo de Bombeiros Militar. Essas mudanças institucionais mais recentes não foram incorporadas à análise por que fogem do escopo temporal da aprovação da política da reforma do ensino de segurança pública da PMMG.

problema político para o governo Itamar Franco foi o argumento da inconstitucionalidade³⁸. Essa justificativa fez com que todos os projetos, que tramitavam na Assembléia Legislativa, fossem arquivados, sem prejuízos políticos para o governo.

O governador Itamar Franco responde às pressões sociais, anunciando um Decreto-Lei que, por sua vez, determinava a criação de uma central de inteligência voltada para integrar o trabalho do Ministério Público e das polícias Civil e Militar. Essa decisão governamental foi essencialmente estratégica uma vez que a implantação de medidas paliativas como essas não resolveram um dos maiores obstáculos à integração das polícias no estado: o desarticulado e fragmentado aparato de Justiça Criminal.

A terceira questão de polêmica, na área de segurança pública, que marcou o governo de Itamar Franco foi o impasse do reajuste salarial para os policiais militares. Em junho, as lideranças de militares e bombeiros reivindicavam novamente um teto salarial de 900 reais. As discussões sobre a política salarial entre lideranças, a cúpula da PM e do Bombeiro e os representantes do governo giravam em torno da equiparação salarial dos praças. A justificativa do governo para não aprovar esta proposta foi mais uma vez a ausência de orçamento que garantisse a promoção de policiais terceiro e segundo sargento a primeiro sargento. Como a questão salarial não avançou, o foco das negociações caminhou rumo a uma quarta questão polêmica: a criação do código de ética.

Por último, os dados descritos e analisados nessa seção evidenciam o quanto o contexto político, nas duas administrações de Minas Gerais, não foi favorável ao desenvolvimento de um dos principais itens do projeto político de reformulação da segurança pública do estado de MG e, particularmente, aos assuntos que dizem respeito aos interesses da Polícia militar mineira. Se o contexto político - entre 1995 e 2001- não

³⁸Ao contrário dos argumentos de políticos e dos gestores da PM e PC do estado de Minas Gerais, duas experiências de integração das organizações policiais mostraram a viabilidade técnica e política do projeto de integração das polícias estaduais sem violar o artigo 144 da Constituição Federal de 88. A primeira delas é o caso do estado do Pará. Segundo as entrevistas, o projeto de integração das polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros foi aprovado em 1998 mediante a criação de um centro de formação único para policiais (Instituto de Ensino da Segurança). Parte do currículo é comum às três forças, tendo, por outro lado, algumas disciplinas específicas para cada corporação. Área operacional também foi atingida pela integração. Em um único Espaço, o Centro Integrado de Operação da Área de Segurança (Ciop) – representantes das polícias Civil, Militar, Rodoviária Estadual e Corpo de Bombeiros definem as estratégias de ação diária. Outra diferença fundamental entre Minas e Pará está nas diretrizes são definidas pelo Conselho Estadual de Segurança, formado por representantes das corporações policiais e da sociedade civil. A segunda experiência de integração foi implementada no estado do Rio Grande do Sul. O secretário de Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul, José Paulo Bisol, um dos defensores da unificação das polícias Civil e Militar. Neste estado a conjunção das polícias, combatendo a hostilidade entre militares e civis, foi implantado em três etapas: unificando as academias de ambas as polícias (PM e PC) – considerando as disciplinas específicas de cada formação –, e unindo as corregedorias e os serviços de inteligência e informação.

proporcionaram as condições favoráveis a eventos institucionais que caracterizaram as disputas políticas na PM, no mesmo período. Essa é a tarefa da próxima seção.

As Janelas de Oportunidades entre 1995 e 1998

Desde a saída do coronel Klinger de Almeida gestão do ensino, ações na área ficaram, por uma década, restritas a mudanças incrementais e lentas. Essas alterações curriculares na época não resultaram de uma política institucional de ensino para policiais oficiais e, em especial, para o maior percentual do quadro de pessoal da PM: os soldados, cabos e sargentos. Esses servidores correspondiam a quase 70% do número de efetivos da época. Iniciativas de mudanças estavam muito atrelados a concepções ideológicas particulares. Cada administrador das unidades de ensino tomava decisões segundo a sua percepção de formação profissional policial. O conhecimento científico aplicado a profissionalização da formação policial, nesse momento, ainda não era alvo de políticas dos gestores do ensino e da cúpula da PM.

Esse tema teve a sua grande oportunidade de capturar a atenção dos gestores da cúpula da PM quando uma janela se abre no fluxo de problema no ano de 1997. A histórica crise de identidade profissional desencadeou o movimento reivindicatório de 1997: a greve dos policiais praças. Esse ambiente marcado por pressões internas e pela perda de controle da Instituição, em relação aos seus subordinados, gerou uma “histeria” institucional que, por sua vez, espalhou uma enorme sensação de medo na cúpula da PM.

A cadeia causal de crise- greve-medo fez com que os gestores da cúpula da PM procurassem por soluções satisfatórias para a defasagem salarial e as péssimas condições de trabalho de praças. Uma delas foi a alteração dos critérios de seleção previsto pela lei de ensino policial militar. A lei complementar 50 prevê a exigência do ensino médio para candidatos à carreira policial militar de soldados. Esse tema consegue um espaço na lista de prioridades do comando uma vez que as reivindicações salariais de policiais demandavam por melhores níveis de escolaridade. É importante ressaltar que a aprovação dessa lei complementar não resultou de uma necessidade coletiva percebida de que policiais praças precisavam ter altos níveis de escolaridades. Essa conquista resultou de uma situação estratégica que combinou crise, recursos políticos e, principalmente, uma sensação de medo do agravamento da situação. Até por que, essa categoria de policiais apresentava os mais

baixos níveis de escolaridade da PM mineira. O mínimo exigido para o acesso de soldados à carreira de policial militar, no início da década de 1990, ainda era o ensino fundamental, o antigo primeiro grau.

Essas primeiras modificações nas regras do ensino policial abrem precedentes para que novas demandas viessem a serem aprovadas em momentos oportunos. É nessa ocasião que o líder intelectual e mentor de propostas, que vinham sendo elaboradas e difundidas, desde o início da década de 1990, começa a se articular e buscar novos adeptos de suas idéias. Entre 1995 a 1997, a sua capacidade de intervenção era ainda bastante tímida em termos de posições de prestígio institucional, embora, já ocupasse uma posição central na rede de contatos de policiais na área de ensino. O empreendedor (nó C04) compartilha os mais altos valores de centralidade e intermediação, isto é, centralidade (70,58, contra 55,88), conforme visualizamos no sociograma abaixo.

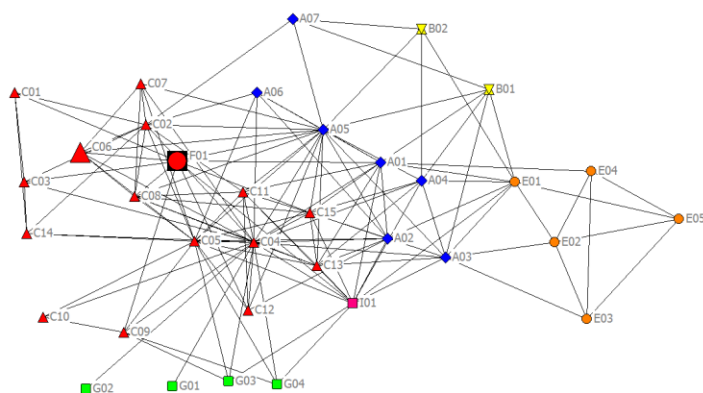


Figura 01: Rede da PMMG 1995-1997 (Sociograma)

Seu trabalho de sensibilização e organização de demandas se deu até quando surge a segunda oportunidade para apresentar as suas novas propostas de mudanças. Desta vez, os “bons ventos” vinham do fluxo de política: no segundo semestre de 1997, pós-greve, o governo do estado substituiu os atores da cúpula da PM. As justificativas anunciadas para tamanha decisão giravam em torno da idéia de reconstituição e renovação da Instituição. Por outro lado, nos bastidores da cúpula decisória, a ordem era ter muita cautela. Na verdade, esses ideais acabaram se convertendo num momento de grande paralisia decisória. Esse fato fez dessa oportunidade um obstáculo para a junção completa dos três fluxos. Muitos dos projetos de áreas distintas, que também estavam em andamento, acabaram

sendo esquecidos. As propostas apresentadas pela comissão 021, de 1997 não escaparam. A junção parcial dos fluxos acabou resultando a rejeição das propostas de reformulação dos cursos de formação básica.

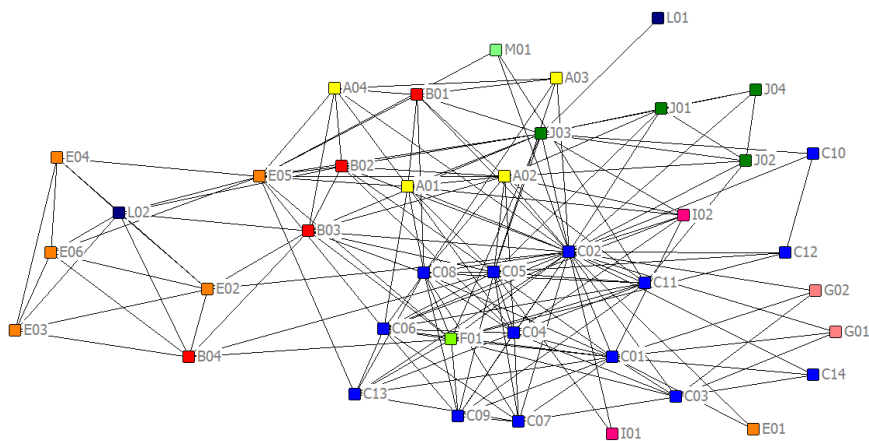
Nesse primeiro momento (1997), os resultados estão associados a alguns dos componentes do fluxo político. O primeiro deles é institucional, representada pelo perfil dos novos comandantes da PM. O Comando da PM foi ocupado por policiais oficiais, representantes da geração mais conservadora e defensora do militarismo. Esses atores, em razão da sua formação maciçamente militar e do contexto institucional marcado por incertezas, eram hostis a qualquer tipo de proposta mais progressista, ou melhor, a qualquer tipo de inovação que viesse representar a ameaça à tradição militar.

O segundo fator é político. Esse resulta da falta de vontade política do governo Eduardo Azeredo. Ele se recusa a apoiar a proposta do curso que daria soldados uma carreira única equivalente a de oficial. Essa medida, segundo as entrevistas, demandaria uma fatia maior do bolo orçamentário estatal. O que não foi possível devido aos pífios investimentos do governador Azeredo destinado à área de segurança pública do estado. O terceiro fator foi a inexistência de uma legislação apropriada. De forma complementar, faltou vontade política do governo e do comando da PM para aprovar o projeto de lei, que havia sido encaminhado à Assembléia Legislativa do estado de MG, na mesma época.

Uma nova janela que se abre quando a cúpula decisória da Polícia Militar é substituída em função da movimentação grevista de praças em 1997. A escolha do governador Eduardo Azeredo de substituir os atores, que ocupavam posições de prestígio e poder da PM, foi uma estratégia de sobrevivência da Instituição. Motivados pelo mesmo propósito, a PM escolhe dois oficiais para substituir os ex-gestores da organização no momento da greve. Os oficiais nomeados, aos cargos de chefe do Comando de policiamento da Capital (CPC) e chefe do Estado Maior da PM, representavam um segmento de policiais mais conservadores e defensores da cultura organizacional militar. A trajetória institucional daqueles atores justificava a substituição dos atores da cúpula administrativa da PM. Naquele momento, o sentimento de urgência demandava por gestores que compartilhassem essencialmente dos valores da tradição militar. Reprimir qualquer tentativa de mobilização interna significava garantir a estabilidade institucional da PM.

Tanto o coronel Oswaldo Miranda quanto o coronel Edgar Eleutério eram institucionalmente conhecidos pelo histórico de repressão de greves e manifestações populares. Ambos os coronéis ingressaram, na década de 1970, quando a formação era 100% militar. O coronel Miranda também tinha o Bacharelado em Direito. A esses atores são dados a incumbência de regatar a unidade institucional segundo os preceitos da tradição militar. Essa medida teve fortes implicações sobre os rumos das políticas que estavam à espera de uma decisão da cúpula da PM, entre elas, as propostas de mudanças da legislação que regulamenta o ensino policial militar.

Ainda nesse mesmo ano, o empreendedor começa a dar saltos mais altos, passando a vender as suas idéias de inovação do ensino, não somente aos seus pares, mas também aos gestores estratégicos de sua Instituição, influenciando e tornando-os mais familiarizados a suas idéias. Pelo sociograma abaixo, podemos visualizar os recursos relacionais (capital social) entre contatos dentro e fora de sua Instituição.



Podemos dizer que a atuação e a articulação política do empreendedor nessa rede (C02), nesse momento, foram essenciais para a sensibilização do comando da PM a respeito da necessidade de se investir na formação técnica de praças. Esse fato resultou na implementação do Curso Técnico de Segurança Pública (CTSP). Um ano depois, são aprovadas as diretrizes de educação policial voltadas para o serviço de segurança pública, assim como o Centro de Treinamento Policial (CTP).

Todas essas iniciativas significavam naquele momento o primeiro passo rumo à construção de uma política de valorização profissional na Instituição. Não obstante, apesar de sua relevância, não podemos afirmar que as estratégias de persuasão e a alta conectividade do empreendedor tenham sido condições suficientes para inserir o tema da reforma na agenda institucional do comando da PM da época.

Em síntese, esse acontecimentos políticos e institucionais, envolvendo o governo e o Alto Comando da PM, também não favoreceram o desenvolvimento de algumas das propostas, apresentadas à cúpula da PM, em 1997. A mudança de gestores da cúpula da PM, no pós-crise de 1997, foi completamente hostil a qualquer tipo de proposta mais progressista, ou melhor, a qualquer tipo de inovação que viesse representar a uma ameaça à tradição militar. Esses dados mostram que, embora o contexto político da época não tivesse sido favorável, acontecimentos político-institucionais internos a PM favoreceram a renovação das prioridades gestores da cúpula da PM, gerando oportunidades para o acesso de velhos e novos temas à agenda, a partir de 2001. É o que veremos a seguir.

Novas Oportunidades (Policy Window), Novas Estratégias: será que sai?

[...] Então quando eu li aquele projeto eu disse: Sou eu que irei assinar este projeto. Nós precisamos mostrar pra a sociedade que nós tínhamos uma tropa competente, uma tropa que trabalhava nesse conceito da cidadania [...]. Então, tínhamos muita pressa em possibilitar uma transformação estrutural também e que pudesse atender essa demanda de aperfeiçoar. Nós precisávamos de um policial mais aperfeiçoado, mas dono dele mesmo, e certamente pra se fazer isso, eu tinha que ter duas frentes: uma frente que avaliasse esse perfil do policial como fonte de cidadania, e uma frente que tratasse a parte da estrutura física, logística, de preparação. É isso. (Oficial da Polícia Militar de Minas Gerais, Ex-Comandante Geral de 2001)

[...] Olha, eu não relaciono com a extinção da Diretoria de Ensino, eu relaciono o seguinte que nós começamos a perceber que as maiores crises e eu vou lhe dar um exemplo, as maiores crises, os maiores problemas, são resultantes da falta de qualificação, então a PM começou a perceber a crise nela e tem uma crise na década de 90 que marca (Oficial da Polícia Militar de Minas Gerais, Ex- Chefe do Estado Maior de 2001)

Em 1998, abre-se uma nova janela de oportunidades para as propostas de mudanças do ensino. Desta vez, ela decorre dos componentes do fluxo de problemas. Com a extinção da Diretoria de Ensino, herança da política de redução de gastos do governo Azeredo, a equipe coordenada pelo major PM Marco Antônio, o mentor intelectual e empreendedor das propostas, é deslocada para a diretoria de recursos humanos (DRH). A permanência dessa equipe na DRH, sob a sua orientação, permitiu com o major

empreendedor ampliasse a sua rede dentro e fora da Instituição policial, vindo a conquistar, posteriormente, a legitimidade, credibilidade e o respeito de integrantes da cúpula administrativa da PMMG.

Três anos mais tarde, abre-se uma janela no fluxo de problema. Surge uma nova crise institucional. Esse evento teve grande repercussão no estado em função dos escândalos de corrupção e irregularidades, envolvendo os gestores da cúpula administrativa da Instituição policial.

Em 2001, as denúncias de corrupção contra oficiais desestabilizam a cúpula administrativa da PM³⁹ por motivo central: os conflitos políticos entre atores da polícia militar provocados por disputas entre grupos antagônicos. A demissão de um dos contatos de confiança do ex-gestor da PM provocou o desentendimento entre o coronel Gontijo (comandante geral da época) e o chefe do Estado- Maior- José Antoninho de Oliveira. Segundo as entrevistas, essa situação se agravou, levando ao rompimento de relações entre os referidos coronéis. Essa instabilidade institucional chega ao seu auge, quando o principal chefe da PM - o coronel Mauro Lúcio Gontijo, ex-comandante-geral da corporação também é exonerado..

Denúncias contra polícias civis e militares começaram a ganhar visibilidade e serem apurados com a criação da Ouvidoria de Polícia de MG: órgão civil vinculado ao governo do estado, encarregado de receber e denúncias de violência policial⁴⁰. Segundo o relatório, publicado pela Ouvidoria de Polícia, a média de denúncias, referente aos três primeiros meses do ano de 2000 foi 20% mais alta do que a do último trimestre do ano de 1999. Das 264 denúncias recebidas pelo órgão, 712 envolviam policiais militares e 147 envolviam policiais civis. Entre os delitos mais denunciados contra policiais militares, destaca-se o abuso de autoridade. Ameaça a cidadãos ocupa a segunda posição no ranking de denúncias contra policiais: foram 83 denúncias contra policiais militares.

No mesmo ano, é divulgado um segundo relatório, elaborado pela Comissão Parlamentar Inquérito do Narcotráfico, instaurada pela Assembléia Legislativa de Minas. Esse documento revela a existência de uma “banda podre” na polícia mineira. Na lista, encaminhada pela CPI ao Ministério Público Estadual e Federal, à Corregedoria de Polícia

³⁹ Caderno de Política. Jornal do Estado de Minas Gerais. Janeiro, 2001, p.9.

⁴⁰ No Estado de Minas Gerais, a Ouvidoria foi criada em setembro de 1998. Desde a sua criação, foram recebidas 1082 denúncias. Destas, 300 aproximadamente foram consideradas improcedentes e 99 procedentes tiveram sua apuração concluída (Estado de Minas Gerais. Janeiro, 2001, p. 21).

Civil e ao Comando da Polícia Militar, constava 53 suspeitos de colaborar com o narcotráfico, entre eles, policiais militares, delegados, detetives e agentes penitenciários⁴¹.

A solução imediata encontrada pelo governador Itamar Franco, no intuito de evitar um desgaste político, assim como um novo racha entre oficiais superiores e os integrantes da tropa, foi substituir os gestores da cúpula decisória da Instituição. Esse fato teve um peso simbólico singular. A saída de policiais corruptos representou na época a ascensão de uma nova geração de gestores. Esperava-se que os “escolhidos” viessem romper com práticas personalistas e isoladas e, em especial, no que concerne à profissionalização dos membros da organização. Daí a razão para o governador Itamar indicar gestores que tivesse duas características: experiência na área operacional e o respeito e legitimidade junto a tropa da PMMG. São eles: o Álvaro Antônio Nicolau, o oficial mais antigo da ativa da época. Para a chefia do Estado Maior é indicado o coronel Severo Augusto da Silva Neto, ex-gestor do Comando de Policiamento da Capital. E para a chefia do Gabinete Militar, é nomeado o coronel Rúbio Paulino Coelho.

Ao contrário das estratégias adotadas para superar a crise de 1997, a situação em 2001 demandou novos critérios de seleção. O sentimento de urgência caminhava em outra direção. Em função disso, a Instituição e o colegiado de coronéis da PM optam por indicar por policiais progressistas, menos militarizados e, principalmente, mais próximos da realidade operacional vivenciada pela tropa da PM. Além disso, o diferencial do projeto das Políticas de Modernização da Educação em Segurança Pública, em comparação às tentativas anteriores de mudanças do ensino, foi justamente ter encontrado um solo fértil para o seu desenvolvimento na Instituição.

De fato, a pressão externa da opinião pública e da mídia também favoreceu aquele momento. O sentimento de urgência interno e as pressões externas impulsionam por ações que pudessem resgatar da imagem e a legitimidade da PM mineira. Independente de seus resultados (a concretização ou não do novo modelo de formação e capacitação profissional), a reforma da política da educação de segurança pública da PMMG tinha possibilidades de constituir-se enquanto um símbolo das maiores aspirações do comando da época. Para isso, coube aos gestores do comando da Instituição, barganhar pelo consenso

⁴¹ Estado de Minas Gerais. Dezembro, 2000, p.28.

interno de se investir essencialmente na formação e qualificação policial com rigor técnico e científico.

Em situação de escassa atenção, uma crise pode fazer com que um problema seja reconhecido. O senso de urgência se desenvolve com base na premissa de que um problema identificado se torna exacerbado pela ausência de ação. Contudo, em função da crise, a duração das janelas de oportunidades é reduzida, e uma providência imediata torna-se prioridade. É nesse momento que o papel do empreendedor é fundamental para a convergência dos três fluxos.

Na Polícia Militar de Minas Gerais não foi diferente. A troca dos gestores do comando da polícia militar mineira permitiu com que dois autores do projeto fossem nomeados a assumir o mais importante cargo na área de educação da Instituição: a chefia da Seção de Ensino Profissional na Diretoria de Recursos Humanos (PM1). O primeiro a assumir foi o líder intelectual da reforma, o empreendedor; e em seguida, é convocado o segundo mais importante ator na rede de policiais, envolvidos na área de ensino.

A permanência desses de atores do grupo de especialistas, numa posição estratégica na área do ensino da PM, é a terceira variável de relevância para compreender a adoção da política de reforma. Quando esses atores assumem o controle da política de ensino de todo o Estado de Minas, eles não só conseguem sensibilizar os atores de decisão da época, mas também deslocar a atenção da cúpula administrativa para o grau de urgência da reforma do ensino profissional. Segundo as entrevistas, se por um lado a extinção da DE representou uma grande falha da administração, por outro essa decisão gerou indiretamente conseqüências positivas: o empreendedor ganha a autoridade e legitimidade institucional que faltava para sensibilizar os gestores da PMMG.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo artigo testou as hipóteses a respeito dos efeitos das oportunidades sobre os atributos da junção dos três fluxos - problemas, soluções e políticas, esclarecendo a lógica dos mecanismos que uniram oportunidades à escolha de política no caso examinado.

As oportunidades analisadas afetam de duas maneiras a convergência dos fluxos. Nos dois momentos analisados, observamos que crises e mudanças de mandatos geraram oportunidades de mudanças de políticas. Em 1997, constatamos que problemas são reconhecidos pelos gestores da PM; soluções são apresentadas; contudo, as dinâmicas políticas e institucionais não favorecem a união de problemas a soluções. As janelas, que se abrem no fluxo de políticas, seja o contexto político no âmbito do governo estadual, seja as mudanças administrativas dentro da PM e a cultura organizacional inviabilizaram o desenvolvimento de propostas de diferentes áreas de políticas, que estavam em discussão e avaliação. Dentre elas, podemos citar as propostas apresentadas pela comissão 021, no ano de 1997.

Por outro lado, no segundo momento, dois componentes dos fluxos de problema e políticos produzem oportunidades que favorecem a convergência dos fluxos. Novamente, a variável contexto é relevante na explicação da convergência dos fluxos. Em 2001, embora o caráter do contexto político tenha permanecido inalterado, o contexto social, isto é, o clima social e o ambiente institucional eram diferentes. A população mineira não apoiava mais a PM diante às denúncias de corrupção envolvendo os gestores da cúpula administrativa da Instituição. Os novos gestores tinham projetos, preferências e trajetórias profissionais muito distintos em comparação aos atributos individuais e relacionais dos administradores da gestão anterior. Essa variável também é de suma relevância para compreendermos o terceiro mecanismo que ligou as oportunidades geradas nos fluxos de problemas e política a ações de extrema urgência de mudança do modelo de polícia tradicional. Este caráter de urgência fez daquele momento singular, tornando-o propício para empreendedores de políticas que soubessem utilizá-los, convertendo-o a favor de suas idéias e projetos.

Esse contexto também influenciou parcialmente os efeitos da cultura policial (crenças e tradição militar). Um exemplo disso está no resultado desse jogo político que mobilizou diferentes atores internos e externos a Instituição policial pesquisada. A PM aprovou 03 propostas totais; 01 parcial. O Manual de Competência, uma das propostas, do

projeto de modernização do ensino não caminhou. Ela não foi reconhecida pelos gestores da época (2001). Apesar dos inúmeros esforços e custos na elaboração do relatório sobre as competências, necessárias para a realização de funções na área de segurança pública, o comandante da PM não assinou o documento. A aprovação parcial do IESP também evidencia o peso da cultura organizacional militar. Esses dados confirmam o caráter político da adoção das políticas de modernização da educação profissional de segurança pública, assinado em julho de 2001. No quadro 15, segue um resumo das propostas e os seus respectivos resultados.

Em síntese, retornando ao nosso argumento principal desse artigo, ratificamos que, nesse estudo, as oportunidades geradas pelos componentes dos fluxos de problemas e política, isto é, a crise institucional e a mudança de atores da cúpula da PM, renovaram o contexto institucional da PM, desarticulando antigas disputas políticas internas, permitindo com que velhos e novos temas ascendessem à agenda do novo comando da época. Além disso, o papel do empreendedor foi fundamental para a junção dos fluxos. Esse ator soube utilizar de estratégias argumentativas e das vantagens da posição de prestígio institucional na área de ensino, transformando as oportunidades de políticas geradas pelos fluxos em realidade. Outro dado interessante foram os impactos da cultura policial e o caráter da legislação do ensino sobre a decisão da cúpula da PM. Em 1997, observamos que esses fatores funcionaram como obstáculo às propostas de mudança da política de ensino. Por outro lado, em 2001, esses fatores não tiveram os mesmos efeitos.

Esse estudo de caso, portanto, confirma uma das premissas centrais do modelo de múltiplos fluxos, assim como o argumento central desta tese: crises institucionais acompanhada de mudanças administrativas, soluções disponíveis e a existência de um empreendedor estratégico e bem articulado são os elementos centrais na explicação de adoção de política na reforma do ensino na organização policial militar do estado de Minas Gerais.

BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira em Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. pp 07-09, 2003.

BEATO FILHO, C. C. Determinantes da Criminalidade em Minas Gerais. In: **XXI Congresso da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, 1997, Caxambu. Anais do XXI Congresso da Anpocs - Mesa redonda. São paulo : ANPOCS, 1997. Disponível em: < <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario.../D08A071.pdf> ->. 20/04/2009

_____. **Reinventando a polícia:** a implementação de um programa de policiamento comunitário. CRISP. Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG. pp. 1-51, 2001. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/reinventando.htm>> Acesso em: 15/05/2009

_____. Accion y estrategia de las organizaciones policiais. In: Fhruling, H (Ed). **Polícia, sociedad y estado:** modernización y reforma policial en america del Sur. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, 2001.

CAPELA, Ana C. N. **O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. 2004. Tese (doutorado em Ciências Sociais)- Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. 2004

_____. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: XXIX Encontro Anual da Anpocs, 2005, Caxambu. **Anais** do XXIX Encontro Anual da Anpocs, pp. 25-52, 2005.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, n. 17, pp.1-25, 1972.

COTTA, F. A.. **Breve história da polícia militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

JOHN, P. **Analysing Public Policy**. New York. Critical Political Studies, 1999.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown, pp. 1-251, 2003.

MINAS GERAIS (Estado). Lei n. 6.624. 18 jul. 1975. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar de Minas Gerais. Minas Gerais, Belo Horizonte, 19 jul. p.7, 1975,

_____. Lei n. 6260. 13 dez. 1973. Dispõe sobre o sistema de ensino da Polícia Militar de Minas Gerais. Minas Gerais. Belo Horizonte, 11. dez. p. 5. 1975.

_____. Plano de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, Ago., pp. 2-78, 2000.

_____. Projeto de Lei s.n. de 16 ago. 1999. Dispõe sobre o sistema de ensino da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte. Polícia Militar p.3, 1999.

MISSE, Michel; KANT DE LIMA, Roberto; MIRANDA, Ana Paula Mendes. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-124, 2000.

MUCCIARONI, Gary. The garbage can model and the study of policy making: a critique. **Administrative Science Quarterly** 17, march. pp.1-25, 1972.

MUNIZ, J. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**, v.1, pp. 177-189, 2001.

_____. **Ser Policial é, sobretudo, uma razão de ser, cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro**. 1999. Tese (Doutorado Ciência Política e Sociologia)- Instituto Universitário de pesquisa do Rio de Janeiro-IUPERJ. Rio de Janeiro, 1999.

NÚCLEO DE ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA, **Anuário** de Informações Criminais de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. pp. 4-18. 2008.

_____. **Anuário** de Informações Criminais de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. pp. 4-25, 2004.

OSTROM, E. **Police Department Policies Toward Education**. Washington, DC: Police Fondation, 1978.

PAIXÃO, A. L. **A Política da Polícia**. Estudos Implementares FJP. Mimeo. 1993.

_____. Crime, Controle Social e Consolidação da Cidadania: As Metáforas da Cidadania. In REIS, F.W., O'Donnell (org.). **A democracia no Brasil**: Dilemas e perspectivas. São Paulo, Vértice. 1988.

POLICIA MILITAR DE MINAS GERAIS. 70 anos construindo saber. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, Mar, 2004.

_____. As políticas do comando-geral para a modernização da educação profissional de segurança pública. Belo Horizonte, Boletim n. 038. Jul, 2001.

_____. Relatório de Trabalho. Belo Horizonte, Comissão 021. Boletim n. 063 de 12 ago. pp. 2-23, 1997.

_____. Resolução n. 3510 de 10 nov. 1999. Aprova as diretrizes para a educação profissional de segurança pública. Minas Gerais, Boletim Geral da Polícia Militar. Belo Horizonte, 11 nov. 1999, p 182-235.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005.

_____. **Tornar-se Policial**: a construção da identidade profissional do policial no Estado do Rio de Janeiro. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia)- Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SANTOS, Marco Antônio. **A Formação básica do Policial-Militar de Minas Gerais**: as especificidades do ensino militar em relação à educação profissional de nível técnico. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2000. Dissertação (Mestrado **stricto sensu** – área de concentração: Administração Pública). Belo Horizonte, 2000

SAPORI, Luís F. Os desafios da polícia brasileira na implementação da ordem sob a lei. In: RATTON, José L.; BARROS, Marcelo (org.). **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lúmen- Juris. 2007.

_____. **Política de Segurança Pública e controle da criminalidade- os desafios da provisão da ordem pública como bem coletivo**. Tese (Doutorado Sociologia, ciências políticas) - apresentada ao IUPERJ. Rio de Janeiro, 2006.

_____. Andrade, S. C. P. Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira. In: CRUZ, Marcos V. G. da e BATITUCCI, C. E. (Orgs). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SOARES, G. A.D. (2008). Políticas Inteligentes Reduzem os Crimes Violentos em Minas Gerais (2008). Blog: Conjuntura criminal - tudo sobre crime e violência: Políticas. Disponível em: <<http://conjunturacriminal.blogspot.com/>>. Acesso em 13/04/2009.

_____. Homicídios no Brasil: (Blog) [Conjuntura criminal - tudo sobre crime e violência: Políticas ...](http://conjunturacriminal.blogspot.com/) . 2008. Disponível em: <<http://conjunturacriminal.blogspot.com/>>. 10/07/2009.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time, and multiple streams. In: Sabatier, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Oxford: Westview Press, pp. 73-93, 1999.

_____. Ambiguity, time, and multiple streams. In: Sabatier, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

_____. Selling british rail: idea whose time has come?: comparative political studies. Sage Publications, **Inc.**, v. 29, n. 4, aug, pp. 400-422, 1996.

_____. to sell or not to sell?: telecommunications Policy in Britain and France. **Journal of Public Policy**, v. 12, n. 4, oct.-dec. pp. 355-376, 1992.

_____.; CHRISTOPHER, A. S. Ideas, networks, and policy streams: privatization in britain and germany. **Policy studies review**, Spring/Summer, v.14 n.1/2, pp 71-98, 1995.