

**38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS
SPG17 - PRÁTICAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E SEGURANÇA
PÚBLICA**

**Modelo de gestão em rede nas políticas públicas de segurança: o caso da Política de
Integração do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais**

**Amanda Mátar de Figueiredo
Eduardo Cerqueira Batitucci**

Introdução

Os primórdios do modelo de segurança pública ocidental já carregavam consigo a questão central das principais e mais recentes construções teóricas do campo das políticas públicas e da gestão pública, qual seja, a necessidade intrínseca de articular esferas com naturezas diversas, porém complementares, na construção eficiente de um objetivo comum.

A preocupação com a funcionalidade das interfaces institucionais consagradas constitucionalmente nos mais diversos modelos jurídicos para as políticas de segurança é, atualmente, acrescida da atenção aos dilemas que as relações “micro-institucionais” revelam. Em outras palavras, se as relações entre as instituições policiais e as instituições judiciárias são agenda desde a consolidação dos modelos de segurança pública ocidentais, atualmente esta agenda passa a ser ampliada para tratar questões acerca dos fluxos internos entre as etapas, como, por exemplo, os impactos da qualidade do relacionamento entre as polícias para o resultado final do enfrentamento à criminalidade e promoção da segurança, no caso de arranjos constitucionais bipartidos, como o brasileiro, onde não há polícia de ciclo completo e sim um modelo seccionado entre atividade ostensiva – atribuída às polícias militares estaduais – e atividade investigativa – função das polícias civis estaduais.

A ampliação do olhar sobre as engrenagens que fazem funcionar o modelo de segurança pública brasileiro coincide ainda com um movimento amplo, na administração pública nacional, de qualificação e incorporação da lógica da eficiência e, por essa razão, também as políticas públicas de segurança têm-se beneficiado dos novos enfoques e das novas agendas trazidas pelos movimentos reformistas, particularmente no que diz respeito à implementação de novos modelos de governança interinstitucional e incremento da *accountability* pública.

Este último aspecto, porém, representa um rol de novas questões com as quais as instituições encarregadas das funções de segurança pública precisam passar a lidar mais efetivamente, haja vista que, historicamente, tem sido um campo¹ organizacional com

¹ Adota-se, aqui, o conceito de campo organizacional apresentado por DiMaggio e Powell (2005, p. 76): “Por campo organizacional entendemos aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzem serviços e produtos similares”. Uma importante característica das organizações que compartilham o mesmo campo a ser abordada no presente trabalho é a crescente perda de diferenciação como forma de manutenção de legitimidade. Da mesma forma, o conceito de organização, no presente trabalho, será usado com referência às estruturas administrativas burocráticas

baixíssima penetração da vocalização e participação social, assim como pouquíssimo submetido ao escrutínio público de suas ações, notadamente no Brasil.

Intentando responder, em alguma medida, às complexidades deste contexto, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais implantou, a partir do governo que se iniciou em 2003, um conjunto de ações e reestruturações institucionais e do modelo de governança da segurança pública, no qual se destacam o arranjo institucional denominado ‘Sistema de Defesa Social’ e a política pública denominada ‘Política de Integração do Sistema de Defesa Social’. A inovação em governança foi atribuída ao modelo horizontal de condução da política, baseado na premissa de construção de decisões colegiadas a partir de instâncias técnicas integradas para todas as intervenções desenhadas.

A formalização do Sistema de Defesa Social representou a diretriz política de alinhamento institucional (ou atuação sistêmica, conforme referência da própria nomenclatura) e significou, em termos práticos, reorganizar, no âmbito do Poder Executivo Estadual, os órgãos já existentes e responsáveis pelas funções de segurança pública, os quais seriam coordenados, a partir daquele momento, por uma nova Secretaria de Estado que, além desta responsabilidade, também exerceria funções executivas (incorporando os sistemas prisional e socioeducativo, bem como a recém-criada política de prevenção social – outra importante inovação institucional).

Acreditando que tanto as nuances das dinâmicas que orientam as relações institucionais quanto as características dos desenhos de governança que pautam estas mesmas relações são basilares para compreender as questões fundamentais que permeiam a trajetória de formação das políticas públicas em suas diversas áreas, o presente artigo analisa os limites e potencialidades da Política de Integração enquanto principal instrumento de gestão do novo arranjo institucional intentado para a segurança pública mineira nos últimos 10 (dez) anos.

O argumento que sustenta as reflexões apresentadas parte do reconhecimento da complexidade do campo da segurança pública, o qual responde, simultaneamente e de forma bem particular, a questões de ordem técnica/estrutural (gestão de uma política

governamentais, provedoras das políticas públicas. Em determinados momentos, perceber-se-á a associação deste ao conceito de instituição, representando determinada área de políticas públicas e/ou o conjunto de órgãos específicos responsáveis por sua implementação. Ademais do rigor conceitual, essa aproximação de conceitos tem o intuito de deslocar a atenção para determinado aspecto do objeto de análise – ora para o ambiente institucional, ora para as estruturas formais.

pública) e a questões reflexivas do ambiente institucional (manutenção da legitimidade para a garantia das funções de segurança pública). Em outras palavras, as decisões sobre políticas públicas de segurança são carregadas de conteúdo valorativo institucional, mas também respondem a imperativos técnicos, e esta interação é um aspecto central na compreensão dos arranjos, estruturas e comportamentos (CRANK, 2003).

A relevância deste estudo está centrada na oportunidade de compreender as implicações práticas dos arranjos político-institucionais estabelecidos e sedimentados para o provimento da segurança pública e para a própria propositura de alternativas viáveis aos dilemas e inflexões que persistem nessa área. A partir do institucionalismo histórico, assumir esta afirmação significa entender que as decisões em termos de instituições e/ou políticas públicas tomadas em um dado momento histórico restringem o rol de opções futuras, o que coloca em perspectiva o peso da dependência de trajetória na implantação e consolidação de novos modelos de governança, em especial na segurança pública.

O presente artigo foi baseado em dissertação apresentada em março de 2014 ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro. O citado trabalho empregou metodologia qualitativa, combinando elementos descritivos e exploratórios a partir de pesquisa bibliográfica e documental de fontes secundárias, compostas pelos documentos produzidos pelo Sistema de Defesa Social no âmbito dos projetos e atividades da Política de Integração (legislação, documentos técnicos, relatórios, etc.), bem como por conjunto de entrevistas semiestruturadas e workshops temáticos realizados pela Fundação João Pinheiro para o projeto de construção do Plano Estadual de Defesa Social 2013-2015.

Instituições, políticas públicas de segurança e o modelo de gestão em redes

As abordagens teóricas da área de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas têm se preocupado cada vez mais intensamente com a organicidade e o alinhamento da atuação governamental, a fim de maximizar a capacidade de resposta pública frente a problemas complexos, variados e urgentes, típicos dos contextos sociais atuais. Essa preocupação se confronta, notadamente em países latinoamericanos, com esferas públicas provedoras de serviços, de um lado, a partir de redes fragmentadas, marcadas por baixa capacidade de alinhamento, duplicidade de funções, escassez de recursos, pouca eficácia, e, de outro, pela proliferação de demandas por participação

cidadã derivadas das novas posturas sociais advindas dos processos de redemocratização (GONTIJO, 2012; REPETTO, 2010; ISUANI, 2005; TEIXEIRA, 2002).

É nesse contexto que a organização interna e as relações estabelecidas pelo governo ganham relevância no debate público, no sentido da busca de novas formas de atuação – e, em certo sentido, de organização – que maximizem os resultados pretendidos. Formas alternativas de governança², então, como os modelos coordenativos e cooperativos³ de gestão de políticas públicas – dentre os quais a chamada perspectiva de ‘rede’ – têm crescido em importância frente aos dilemas de fragmentação e especialização dos modelos burocráticos hierárquicos típicos, com o intuito de alinhar e responsabilizar múltiplos atores no desenvolvimento de políticas mais consistentes, qualificadas, abrangentes e não redundantes.

O argumento da intersectorialidade na atuação pública (e, conseqüentemente, dos modelos de gestão em rede) é tanto mais fortalecido quanto mais se evidencia que a solução da demanda não é acessível a partir da atuação de uma única área, tal como nos casos em que a competência pelo tema é de vários órgãos, ou demanda a centralização da formulação e/ou coordenação das políticas (GONTIJO, 2012).

As redes podem ser entendidas, então, como estruturas interdependentes que compreendem vários atores, geralmente sem vínculo de subordinação formal, os quais compartilham interesses comuns na execução de ação/projeto com relevância estabelecida para todos, a partir do reconhecimento de que a cooperação é a melhor maneira de alcançar esses objetivos comuns (GONTIJO, 2012).

A gestão em rede, nesta perspectiva, é uma alternativa de governança em que “(...) o pressuposto é que o desenvolvimento de relações interdependentes, baseadas na confiança, responsabilidade e reciprocidade, possibilitaria o desenvolvimento de atividades colaborativas ou integradas” (GONTIJO, 2012, p. 85).

² Não se entende relevante para o presente artigo a discussão pormenorizada do conceito de ‘governança pública’, que aqui é apropriada para utilização com sentido análogo ao de gestão. Discussões aprofundadas sobre o tema governança podem ser encontradas em Bresser Pereira (2007) e Rua (1997b).

³ Também não se entende relevante para o presente artigo a distinção com maior rigor metodológico entre os termos ‘cooperação’ e ‘coordenação’, haja vista que o interesse na utilização de ambos, aqui, restringe-se apenas à introdução da temática de formas de gestão alternativas ao modelo burocrático tradicional, as quais privilegiam a sinergia para otimização de esforços, qualificação de resultados e eliminação de redundâncias. Assim como os dois termos, também a definição de ‘transversalidade’ não é apresentada, haja vista que, no presente momento, o interesse é focalizado nos arranjos colaborativos intragoverno e os modelos transversais remetem a lógicas de mobilização social. Maior detalhamento sobre estas questões pode ser encontrado em Gontijo (2012) e Sandim (2012).

Embora a maior parte das experiências de governança em rede provedoras de importantes subsídios para o incremento da capacidade governamental de operar este tipo de arranjo seja oriunda do setor de políticas sociais (onde proliferam mais oportunidades de atuação transversal e aberta à participação cidadã), têm crescido também as estratégias governamentais que envolvem a gestão em rede a partir das estruturas administrativas internas (denominadas redes organizacionais ou intergovernamentais), privilegiando, nesse caso, o aprendizado institucional e a otimização de esforços – inclusive como forma de preparação e organização para viabilizar melhores resultados na mobilização das redes externas, conforme ressaltam Brugué, Gomà e Subirats (2005).

Repetto e Fernandez (2012) e Isuani (2005) destacam, ainda, que o êxito da implementação das redes depende do atendimento aos seguintes requisitos: *i*) inclusão dos atores relevantes (controladores dos recursos chave para os objetivos pretendidos), preferencialmente mediante estratégias de ativação seletiva; *ii*) consideração das capacidades estratégicas e operacionais de cada um dos atores; *iii*) reconhecimento da dependência recíproca entre os mesmos; *iv*) convergência de percepções (e, mais especialmente nas redes interorganizacionais, desenvolvimento de identidades próprias); *v*) existência de incentivos à participação (incluindo o processo decisório); *vi*) limitação de riscos e atritos; *vii*) existência de instâncias de coordenação legitimadas e responsivas.

Outro ponto merecedor de consideração é a necessidade de um ambiente contextual favorável, em muitos aspectos, à implementação de arranjos deste tipo. Embora crucial, não basta a decisão política para que a organização em rede produza políticas públicas mais efetivas; é necessário, também, que as dinâmicas estratégicas sejam ajustadas para refletirem as novas metodologias de gestão, assim como alterados os fluxos operacionais para incorporação prática da atuação transversal (BRONZO e VEIGA, 2007, apud SANDIM, 2012).

A percepção acerca da distribuição do poder é algo central para a estabilidade/longevidade das redes e, conseqüentemente, para sua viabilidade política, mas toca em aspectos sensíveis que devem ser considerados, tais como arranjos políticos e identidades já sedimentadas:

É preciso ser ingênuo para desconsiderar que o compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações traz consigo a possibilidade de resistências e lutas de poder. O que se sugere é que sejam desenhados mecanismos organizacionais que permitam a criação de comunidades de sentido. Tais mecanismos poderiam ser planejamentos elaborados de forma participativa entre os atores

ou plataformas eletrônicas que facilitam a interlocução e a disseminação das informações. (SANDIM, 2012, p. 50)

Portanto, é forçoso reconhecer as dinâmicas de posição e relação construídas no contexto institucional como determinantes para o modelo de gestão. Isso porque “as posições definem (...) um conjunto de direitos, deveres e expectativas que devem guiar a conduta dos atores organizacionais que as ocupam. Já as relações permitem identificar os tipos de vínculos existentes entre os atores” (SAPORI, 2007, p. 43-44).

Atualmente, a despeito de suas particularidades, os aparatos institucionais responsáveis pelas funções de segurança pública são conformados em complexas estruturas organizacionais que compartilham atribuições e funcionam – ou deveriam funcionar – complementarmente com vistas ao regular atingimento dos objetivos de prevenção e repressão a comportamentos desviantes, o que os permite serem compreendidos a partir da perspectiva de redes organizacionais, onde o fluxo das atividades de cada instituição é regulamentado pelo ordenamento legal, garantindo, assim, previsibilidade e articulação mínima necessária ao seu funcionamento.

No caso da segurança pública, ainda, é particularmente útil e adequado incrementar este panorama analítico com contribuições das teorias institucionais, para as quais as instituições⁴ são variáveis essenciais para a compreensão da organização da sociedade e, no que tange ao contexto político, para o desenho e implementação das políticas públicas, haja vista que a configuração institucional explicaria muitos dos resultados sociais e políticos evidentes. Em algumas análises institucionais, inclusive, as próprias políticas públicas e até mesmo as redes (sociais ou organizacionais) que as implementam são consideradas instituições, “na medida em que [as políticas públicas] colocam constrangimentos ao comportamento dos atores políticos e às decisões que podem ser tomadas relativamente a bens públicos” (MENICUCCI, 2009, p. 49) e, ainda, na medida em que são vistas (as redes) “como variáveis que afetam a distribuição do poder, a construção de interesses e identidades, além das dinâmicas que caracterizam essas interações” (CASTRO, 2013, p. 9).

Corroborando este argumento, Repetto (2004) pondera que os ambientes de coordenação de políticas constituem, ao mesmo tempo, uma rede de atores e um arranjo

⁴ Aqui se adota um conceito de instituição ampliado, o qual compreende tanto as estruturas administrativas/organizacionais ou sistemas normativos (sistemas partidários, estruturas burocráticas ou sindicais, organizações econômicas, etc.), quanto as regras e procedimentos informais que estruturam a vida dos indivíduos, inclusive do ponto de vista simbólico e cultural.

institucional, o que justifica a complexidade analítica e operacional destes arranjos específicos, os quais compartilham características e dinâmicas derivadas de lógicas diversas de compreender as interações sociais.

No campo da segurança pública, estas e outras noções do institucionalismo⁵ se aplicam perfeitamente para compreender os padrões que conformam a organização e o comportamento das instituições dentro de um mesmo aparato institucional. Em outras palavras, o conjunto de instituições que respondem, em um determinado Estado, pelas atribuições de provimento da segurança e da ordem pública, também apresentam dinâmicas de atuação pautadas pela manutenção de seu lugar institucional, conforme os padrões vigentes de percepção sobre suas funções. Isso se dá tanto em termos dos modelos simbólicos e cognitivos que delimitam suas ações e as ações individuais, quanto pelo reconhecimento da dependência de trajetória (efeitos, no tempo, das decisões anteriores sobre os custos das decisões futuras) que demarca a evolução do campo. Em função da historicidade que delimita as relações, compreende-se, portanto, a relevância atribuída à manutenção da legitimidade e dos lugares de poder, mesmo assimétricos.

Sapori (2002; 2007) e Sapori e Andrade (2007) trabalham o conceito de ‘sistema’ para compreender o fluxo que agrega e direciona as atividades das instituições responsáveis pelas funções de segurança pública. Para eles, todo o fluxo da segurança é executado por meio de um grande sistema de justiça criminal, o qual é composto por três subsistemas: o subsistema policial, o subsistema judicial e o subsistema prisional. Cada um destes apresenta instituições com conformações próprias e adequadas ao contexto local/nacional no qual se inserem. Para os fins a que aqui se propõe, pode-se assumir que

⁵ As abordagens teóricas do novo institucionalismo (ou neoinstitucionalismo) têm sido muito utilizadas, em especial, nos estudos sobre políticas públicas, sua gênese, conformação e resultados. A referência a “novo” institucionalismo induz a um contraponto, uma perspectiva de mudança em relação a um “velho” institucionalismo, cuja explicação cabe aqui mencionar. As correntes teóricas atualmente apontadas como “velho” institucionalismo tiveram o mérito de atentar para a perspectiva da importância das instituições, mas o fizeram em um sentido estritamente material, tomando as mesmas como estruturas formais, basicamente componentes do arranjo estatal (gabinetes, burocracias, parlamentos, etc.). Além disso, seu viés teórico conservava uma perspectiva meramente descritiva e comparativa – mesmo assim, atendo-se a comparações de estruturas formais entre órgãos ou entre diferentes Estados, sem qualquer preocupação com os impactos e relações que as instituições pudessem desenvolver em seu ambiente (NASCIMENTO, 2009; LAMEIRÃO, 2007). O novo fôlego trazido pelo neoinstitucionalismo situa-se justamente no desenvolvimento de um arcabouço teórico e no incentivo a estudos empíricos que demonstrem que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais, desvendando as formas segundo as quais esta influência opera. Este último aspecto, inclusive, responde pela identificação de diferentes correntes teóricas dentro do novo institucionalismo, o que explica a afirmação de muitos autores de que esta abordagem não se constitui em escola teórica coesa e unificada, sendo possível identificar, usualmente, três perspectivas analíticas diferentes: escolha racional, histórica e sociológica.

cada um desses subsistemas – e o próprio sistema que os abarca – apresenta, em maior ou menor grau, conformações de redes organizacionais.

Por este motivo, é possível apropriar-se de seu raciocínio acerca da centralidade das dinâmicas de posição e relação para considerar as conexões internas formadoras de redes organizacionais. Fazer a gestão de políticas de segurança pública implica, então, o conhecimento dos processos de formação e funcionamento das redes de organizações que as operacionalizam, bem como dos padrões institucionais (e tensões em relação a eles) que respondem pelas dinâmicas de interação de seus atores.

O sistema de justiça criminal constitui um exemplo de *network* organizacional. Apresenta uma estrutura na qual é possível identificar um padrão estável de relações entre posições distintas, consistindo num conjunto de conexões diretas e indiretas entre os atores que ocupam tais posições (SAPORI, 2007, p. 43).

Outro aspecto apontado pelos autores acerca da conformação do sistema de justiça criminal e que merece consideração quanto à aplicabilidade para a abordagem de redes a que aqui se propõe diz respeito às dinâmicas de articulação entre os atores. Segundo eles, o sistema de justiça criminal acaba operando menos pelo reconhecimento mútuo e espontâneo necessário ao sentido literal da atuação sistêmica e mais por força da institucionalidade que o conforma, resultando em interações marcadas por frouxa articulação. Esta questão constitui-se referência clara da aplicação prática da teoria de ‘*loosely coupled systems*’ desenvolvida por Meyer e Rowan (1977) ao caso da política de segurança pública.

Explique-se: a estrutura formal das instituições de segurança pública corresponde a um modelo constitucional-legal que reflete os padrões de legitimidade socialmente construídos para o campo e, conseqüentemente, o que é esperado das práticas de atuação e relação destas instituições. Todavia, permanece na estrutura formal, e somente nela, a conformação estrita a estes padrões estabelecidos, enquanto as estruturas e relações informais crescem sua atuação na “vida prática” organizacional, guardando muito pouca (ou nenhuma) semelhança às prescrições normativas. No exercício cotidiano de suas funções, então, as instituições mantêm rotina ritualística e cerimoniosa para as interfaces legais estabelecidas, o que significa, em última instância, desprovê-las de qualquer conteúdo que contribua para a efetividade do que delas se espera. Enquanto isso, cada instituição, a seu modo, desenvolve formas de atuação, fluxos informacionais e redes de colaboradores que se tornam seus principais ativos de poder (CRANK, 2003).

Em outras palavras, embora se constituam redes *a priori*, tais arranjos institucionais não possuem qualquer funcionalidade que lhes permita orientações de governança como tal.

Além disso, o que se observa é que o arranjo institucional formal busca perpetuar sua legitimidade a despeito de considerações de eficiência ou efetividade. Curiosamente, no entanto, a dissociação entre atuação prática e as estruturas formais cerimoniosas tampouco tem sido capaz de fornecer melhores resultados operacionais, o que conduz a questionamentos mais profundos acerca da sustentabilidade, no tempo, dos modelos (formais e informais) que mantêm a legitimidade da atuação institucional no campo da segurança pública.

Neste sentido, novas articulações de governança (como o reconhecimento da relevância das redes intragovernamentais) podem significar, inclusive, uma resposta emergente aos dilemas institucionais mais substantivos. Em torno destes aspectos gravita a experiência de Minas Gerais, apresentada a seguir.

O Sistema de Defesa Social e a Política de Integração – o arranjo institucional e o instrumento de governança

Com o início do Governo Estadual 2003-2007, o arranjo institucional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para área da segurança pública tornou-se alvo de sensíveis mudanças, as quais afetaram não só sua estrutura orgânica, conforme demonstrado na Figura 01 a seguir, mas os pilares conceituais que o sustentavam:



Figura 01 – Organização institucional do Sistema de Defesa Social a partir de 2003.
Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Social.

A Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, responsável até 2002 pela gestão das políticas penitenciárias e socioeducativas, deu lugar a duas instituições autônomas do Poder Executivo estadual: a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais⁶ e a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS. A Polícia Civil de Minas Gerais, até então subordinada à Secretaria de Segurança Pública, ganhou status de instituição autônoma e passou a ser chefiada por um representante da carreira. Além destas instituições, a Polícia Militar de Minas Gerais e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais mantiveram sua autonomia nesse período.

Ademais destas adequações estruturais, no entanto, pode-se considerar como maior alteração aquela que se refere à concepção do arranjo, que passa a ser formalmente denominado Sistema de Defesa Social e organizado sob a coordenação técnica da SEDS. Essa coordenação garante a preservação das autonomias funcionais de todas as instituições, mas intenta alinhar estratégias e ações, a partir de instrumento definido como uma nova política, denominada Política de Integração do Sistema de Defesa Social:

Como diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais, (...), [reconheceu-se] pela primeira vez, a necessidade de criação de um arcabouço institucional que reunisse sob uma única estrutura de coordenação, todos os atores da área. Ressaltava-se, também, a necessidade de políticas específicas para a promoção da integração entre as organizações policiais, sua racionalização administrativa e operacional, forte investimento na gestão de recursos humanos e no suporte logístico às atividades operacionais; o pesado investimento necessário à reestruturação do sistema prisional e do sistema socioeducativo, além da necessidade de investir-se, também, em políticas de cunho preventivo (CRUZ *et al.*, 2011, p. 11-12).

Em termos práticos, esta alteração no modelo de governança significou que as instituições do Poder Executivo afetas à área de segurança pública, embora continuassem autônomas orgânica e administrativamente, não mais responderiam por suas atividades substantivas diretamente ao Governador de Estado, e sim à Secretaria (SEDS) criada com a função de coordenar e alinhar o planejamento e a execução das intervenções outrora corporativas. Ou seja, todas as políticas públicas de segurança desenvolvidas no âmbito do Estado de Minas Gerais passariam a ser discutidas, planejadas e implementadas a

⁶ A lei orgânica da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG), que define suas competências e dispõe sobre a carreira de defensor público estadual corresponde à Lei Complementar 65 de 16 de janeiro de 2003. Posteriormente à sua edição, com a aprovação da Emenda Constitucional 45/04, as Defensorias Públicas (no âmbito federal e estadual) passaram à condição de órgãos independentes, com autonomia funcional, administrativa e orçamentária, extinguindo-se, portanto, qualquer subordinação ao Poder Executivo. Em virtude destas alterações legais, a DPMG é atualmente considerada instituição externa convidada a manter assento fixo no Colegiado de Integração do Sistema de Defesa Social.

partir do ambiente de concertação que materializa, agora sim, a rede organizacional, tal como as premissas das teorias de redes.

A partir, então, do reconhecimento da autonomia institucional dos atores, organizou-se um modelo de governança horizontal baseado na construção de consensos em torno dos objetivos comuns que é o grande diferencial e também o grande desafio do Sistema de Defesa Social. Se, por um lado, este modelo horizontal permite a manutenção da autonomia das instituições participantes, mesmo na presença de uma instituição coordenadora (cuja responsabilidade se limita à condução do processo), se constituindo em incentivo à concertação, por outro, conduz a certo grau de tensão intrínseca a ser equilibrado. “Como resultado, ‘a rede [horizontal] necessariamente opera com base em acordos que podem ser alcançados entre todos ou por uma maioria de membros. Existe nessas redes uma mescla de antagonismo e confiança que deve ser manejada” (SULBRANDT, LIRA e IBARRA, 2001, *apud* GONTIJO, 2012, p. 102).

A adoção do termo ‘defesa social’ (em detrimento da nomenclatura ‘segurança pública’ utilizada anteriormente) para o novo arranjo institucional e para a Secretaria de Estado coordenadora foi justificada por uma mudança paradigmática que se pretendeu implementar no Estado no bojo das inovações em políticas públicas da área. Defendeu-se à época que, uma vez que o conceito de ‘defesa social’ busca superar o reducionismo repressivo usualmente associado ao termo ‘segurança pública’, ampliando o sentido da proteção social para além das questões de combate à criminalidade instalada, seu emprego na nomenclatura oficial das novas políticas públicas da área seria adequado para demarcar o escopo das alterações intentadas em face do contexto de alarmante elevação dos indicadores de violência e insegurança no Estado (SAPORI e ANDRADE, 2007).

De forma coerente com esta proposta, então, frentes inovadoras foram incluídas como centrais no corpo de políticas públicas a serem desenvolvidas e ampliaram não só o rol de atribuições do Sistema de Defesa Social como também sua rede de relacionamentos. Foi nesse bojo que ganharam reforço as ações de ressocialização e reintegração social dos egressos dos sistemas prisional e socioeducativo (cujas áreas administrativas responsáveis passaram a contar com projetos e equipes destinadas a este fim), bem como foram desenvolvidas, de forma pioneira, políticas públicas para a área de prevenção à criminalidade sob a gestão direta da SEDS. Com base no novo escopo projetado para a área de segurança pública (agora defesa social), a Política de Defesa

Social do Estado de Minas Gerais empreendida a partir de 2003 apresentou os seguintes eixos, determinados na Figura 02 a seguir.



Figura 02: Eixos estruturantes da Política de Defesa Social a partir de 2003.
Fonte: Elaboração própria.

No entanto, o desenho construído carrega consigo um desafio fundamental, na medida em que implica que a SEDS desempenhe um duplo papel: no que diz respeito às políticas prisionais, socioeducativas e de prevenção, a SEDS é instância executiva (uma vez que a gestão de tais políticas públicas encontra-se em sua estrutura hierárquica formal); no que diz respeito à política de integração, é instância coordenadora (da rede).

Esta duplicidade de papéis gera a necessidade de reforço constante da identidade do Sistema Prisional, do Sistema Socioeducativo e da Política de Prevenção enquanto atores executivos da Política de Defesa Social e, conseqüentemente, com direito a posicionamento individual na rede, diferenciado da instância coordenadora (que também é SEDS, mas não pertence a esses Sistemas).

Somado a isso, permanece, no cotidiano das ações, incontestável vinculação entre a operacionalização do arranjo institucional do Sistema de Defesa Social e a Política de Integração, de forma que ambos os conceitos se confundem, como se o arranjo institucional pertencesse à Política, e não ao Sistema, conforme se vê nos próprios

documentos técnicos da SEDS (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2010).

Agrava esta situação o fato de que o desenho efetivo das intervenções conduzidas pela Política de Integração sempre penderam para o atendimento prioritário às relações entre as instituições policiais, o que aproxima mais ainda o funcionamento cotidiano da rede organizacional da Política de Integração, ao mesmo tempo em que a afasta das demais políticas. Se, em um primeiro momento, isto foi estratégia deliberada a partir do reconhecimento de que a integração entre as polícias civil e militar contribuiria para a melhoria da qualidade do serviço prestado diretamente à população, em momento posterior o discurso técnico do Sistema de Defesa Social se alterou para destacar a importância das interfaces com as outras políticas públicas estabelecidas. Mas, na prática, a carteira de projetos continua com o mesmo viés inicial (embora enfraquecida em seus fundamentos) e as áreas executivas da SEDS, responsáveis pelas demais políticas públicas, acabam inserindo-se de forma mais atuante em redes de relacionamento transversais construídas por cada uma, a despeito da rede organizacional que lhe é originária (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013a).

Composição da Política de Integração

Como foi possível perceber, a Política de Integração tem papel central no arranjo institucional implementado para a segurança pública mineira a partir de 2003 uma vez que, além de seu principal instrumento de mediação, é também a mais importante ferramenta de implementação dos objetivos que conformam a rede organizacional. Por meio dela, são materializados os espaços de concertação em torno dos quais as estratégias e os principais objetivos da rede são construídos e levados à execução, em projetos que envolvem todos os atores do Sistema de Defesa Social.

A instância máxima de concertação desta rede organizacional – e, conseqüentemente, de condução da Política de Integração – é denominada ‘Colegiado de Integração do Sistema de Defesa Social’ e é formada pelos titulares máximos de cada instituição que a compõe. Neste fórum, pautado pelo alinhamento horizontal e com agenda periódica de encontros, são deliberadas as principais estratégias e diretrizes do Sistema, assim como acompanhados os resultados e discutidas eventuais inflexões surgidas ao longo da execução das atividades.

Considerando o grande número e as especificidades técnicas das frentes de trabalho desenvolvidas pela Política de Integração, a governança colegiada se desdobra, a partir do Colegiado de Integração, em instâncias colegiadas de nível tático e operacional. Em linhas gerais, isso significa que cada projeto é concebido, planejado, executado e acompanhado por equipes formadas por especialistas designados como representantes de cada instituição do Sistema de Defesa Social – ou seja, se mantém, desde o topo da Política, até seu nível mais operacional, o modelo de gestão colegiada e horizontal, tendo todos os participantes igual voz nas instâncias integradas e cabendo à SEDS a coordenação dos grupos de trabalho, sem diferenciação hierárquica dos demais.

A escolha por este modelo de operacionalização para a direção central da Política de Integração responde de forma satisfatória porque provê, a uma só vez, compartimentalização (do conhecimento técnico em projetos especializados) e integração (dos diversos atores implicados com os resultados das ações). Estudos específicos do campo da gestão pública intersetorial corroboram estas afirmações, destacando que a combinação de instância central com função executiva e órgãos colegiados com função técnica constitui modelo satisfatório para a gestão de programas de amplo alcance, como nacional – ou, no caso da Política de Integração, multidisciplinar (GRAU, 2005).

No que tange ao seu escopo substantivo, a Política de Integração busca empreender esforços multidisciplinares na construção de ferramentas e conhecimentos visando, em última instância, o incremento da qualidade da prestação do serviço público, ou seja, do atendimento ao cidadão, da sensação de segurança e o decréscimo da criminalidade e violência. De forma geral, é possível agrupar os projetos da Política de Integração em três grandes “eixos”, conforme sua lógica de organização:

1. Ao eixo operacional corresponde o conjunto de intervenções implicadas na melhoria da qualidade da ação finalística e do alinhamento do Sistema de Defesa Social, seja pela introdução de novas técnicas de planejamento e atuação conjuntas, seja pela inserção de ferramentas de suporte à operação. A este eixo correspondem os projetos ‘Formatação de Áreas Integradas de Segurança Pública’, ‘Diretriz Integrada de Ações e Operações de Defesa Social – DIAO’ e ‘Integração da Gestão em Segurança Pública – IGESP’, descritos a seguir.
2. O eixo informação congrega todas as intervenções, projetos e atividades voltadas para a produção de conhecimento indispensável à atuação operacional e à formulação de diretrizes e estratégias de ação para o Sistema de Defesa Social.

Aqui, além das ferramentas de tecnologia da informação que viabilizam a consolidação de infinitas possibilidades de conhecimentos dispersos, ainda ganha destaque a vertente da aprendizagem organizacional, que se traduz na incorporação definitiva das informações relevantes produzidas ao cotidiano institucional dos atores responsáveis pela produção das políticas públicas de segurança estaduais. O principal projeto deste eixo é denominado ‘Sistema Integrado de Defesa Social – SIDS’.

3. O eixo capital humano é responsável pelas ações de desenvolvimento do operador da segurança pública com vistas à formação de uma cultura de integração que constitua identidade institucional para a rede, de um lado, e de outro, alinhe a condução de questões relacionadas a desvios de conduta que possam afetar, direta ou indiretamente, essa mesma identidade. A este eixo pertence o projeto ‘Ensino Integrado’.

Formatação de Áreas Integradas de Segurança Pública

A compatibilização da responsabilidade territorial é preceito fundamental da Política de Integração, base e pressuposto para o desenvolvimento de todos os demais projetos e questão discutida mesmo antes da formatação do Sistema de Defesa Social, em 2003. Seu objetivo, de forma simplificada, é viabilizar a responsabilização institucional e o alinhamento de ações operacionais a partir da premissa de que as instituições com atuação sobre os fenômenos da criminalidade possam enxergar, umas nas outras, as correlações de responsabilidade necessárias à melhor execução de suas atividades.

Isso posto, o modelo ideal para a compatibilização da responsabilidade territorial entre as instituições do Sistema de Defesa Social deveria considerar as lógicas de atuação de todos os envolvidos e desenhar uma solução intermediária que lhes atendesse em conjunto. Essa solução não é trivial, nem de fácil consenso. O modelo que vigora atendeu plenamente somente à lógica da divisão territorial da PMMG, embora a PCMG tenha conseguido uma articulação compatível e satisfatória⁷. O CBMMG, até o momento, buscou relativo ajuste do modelo à sua estrutura comparativamente menor.

Além do desenho do modelo de compatibilização geográfica, o Projeto Áreas Integradas contemplava, ainda, o atendimento às necessidades materiais das novas áreas,

⁷ Em que pese a consideração, no modelo desenhado, apenas da lógica territorial de atuação operacional da PCMG, em detrimento da lógica de delegacias especializadas (especialização temática), que coexiste na instituição.

tanto em relação à estrutura física de unidades, quanto aos recursos logísticos para o funcionamento desta estrutura e do trabalho operacional integrado.

Do ponto de vista orçamentário-financeiro, a frente de trabalho da construção de unidades prediais integradas logo se demonstrou inexecutável, haja vista o grande montante de recursos necessários às construções/reformas conforme projetadas, mesmo com a redução do escopo dos projetos e com o incentivo à adaptação física de espaços já existentes, em detrimento de novas construções.

A frente de trabalho da logística integrada tinha o objetivo de incrementar a estruturação de equipamentos, mobiliário e viaturas para as unidades operacionais do Sistema, no sentido de buscar um nivelamento das condições de trabalho das instituições conforme a lógica da compatibilização da responsabilidade territorial. Neste sentido, a lógica do projeto previa investimentos simultâneos das instituições na mesma área geográfica. Adicionalmente, esperava-se que a SEDS fosse capaz de constituir uma inteligência crítica acerca das demandas logísticas e suas destinações. Isso, entretanto, nunca ocorreu. Apesar das tentativas dos gestores técnicos da SEDS, muito pouco conhecimento sobre as reais necessidades das instituições foi produzido, tendo permanecido a SEDS a reboque das demandas, defendidas por cada ator dentro e fora da rede, junto aos níveis máximos de governo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013a).

Diretriz Integrada de Ações e Operações (DIAO)

A estruturação do alinhamento do trabalho operacional exige, para além da compatibilização da lógica de ocupação do território, o estabelecimento de algum nível de identidade entre os parâmetros de atuação das instituições, a fim de que as ações sejam pautadas pela complementaridade e colaboração. É neste sentido que o projeto de construção da Diretriz Integrada de Ações e Operações (DIAO) foi desenvolvido no Sistema de Defesa Social a partir de 2005.

Assim como o projeto Áreas Integradas, a DIAO também privilegiou, em seu primeiro momento, a compatibilização das rotinas operacionais de PMMG e PCMG. Posteriormente, objetivava-se a inserção efetiva das instituições representativas dos demais eixos da Política de Defesa Social, bem como daquelas pertencentes à rede de articulação externa (Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, etc.). No entanto, tais esforços ainda não surtiram resultados substantivos visíveis.

Em termos simplificados, a DIAO é (ou deveria ser) um documento de referência para o policial em seu trabalho operacional, que lhe forneceria uma padronização mínima

da metodologia de trabalho frente aos eventos de defesa social, notadamente nos casos em que se verifica a necessidade de atuação conjunta e simultânea de mais de uma instituição, bem como uma padronização abrangente da codificação das informações a serem produzidas a partir dos atendimentos efetuados, seja para fins de prosseguimento qualificado do registro do evento (no boletim de ocorrência, inquérito ou qualquer outro documento formal produzido), seja para viabilizar a construção de conhecimento sobre as dinâmicas da atuação policial a partir de informações recolhidas.

No entanto, o Sistema de Defesa Social não conseguiu dar um formato dinâmico e palatável ao documento, que permanece como um compilado de códigos a serem registrados e consolidado de dispositivos legais que atribuem competências genéricas às instituições. A DIAO ainda não é organizada a partir da lógica de trabalho operacional, e sim a partir de tipificações criminais ou de tipos de eventos de defesa social. Como resultado desta lógica de organização, a DIAO é documento com centenas de páginas, de difícil manuseio e consulta, ou seja, inviável para o fim a que se destina. O lançamento de uma versão digital para consulta tampouco solucionou a questão, haja vista que, apesar de ser objeto de projeto antigo, ainda não há dispositivos embarcados nas viaturas para acesso a mídias eletrônicas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013a).

Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP)

O projeto IGESP é uma metodologia de planejamento operacional integrado construída com base nas experiências exitosas de gerenciamento policial de Nova York, Estados Unidos, e de Bogotá, na Colômbia. Ele possui três principais vértices de atuação: ação voltada para resultados, foco na solução de problemas e mobilização da rede (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2010).

Seu funcionamento depende da compatibilização da responsabilidade territorial entre as instituições do Sistema de Defesa Social, além da participação de outros órgãos e entidades (Ministério Público, Poder Judiciário, Prefeituras Municipais, sociedade civil organizada, etc.) para um maior alcance das análises e ações planejadas.

Embora não tenha sido parte da concepção inicial da Política de Integração, sendo implementado apenas a partir de 2005, os bons resultados aferidos nas diversas avaliações e pesquisas realizadas nos primeiros anos de sua execução foram responsáveis por alçá-lo à posição de principal representante desta Política, notadamente pelo elemento simbólico presente no principal momento de sua metodologia, onde reúnem-se em uma mesma mesa representantes de Sistema de Defesa Social, Sistema de Justiça,

Município e diversos outros atores interessados para discutir problemas e estratégias relacionados ao provimento da segurança pública em determinado território.

A operacionalização geral do modelo se dá por meio de reuniões periódicas, onde os atores envolvidos trocam e analisam informações; identificam problemas e demandas; articulam meios para resolução; e estabelecem metas e compromissos. O roteiro e os instrumentos utilizados nestas reuniões são previamente estabelecidos pela metodologia, assim como as rotinas de acompanhamento necessárias ao regular funcionamento dos diagnósticos e planejamentos propostos.

Um problema sempre enfrentado pela metodologia foi o entendimento dos atores de que o modelo de resolução de problemas, aliado à gestão para resultados, significaria uma equação onde o trabalho só é melhorado a partir do atendimento às demandas diversas. Assim, muito tempo das reuniões sempre foi gasto discutindo a pertinência da apresentação de pleitos de equipamentos, viaturas, obras, pessoal, etc., sem consensos efetivos sobre a gestão local e os resultados a serem tentados.

Outra inflexão enfrentada e não superada diz respeito à apropriação cerimoniosa da metodologia pelos atores envolvidos. O roteiro programado para a reunião, na medida em que é apropriado pelos participantes, se torna cada vez mais automático e burocrático, com perda progressiva das capacidades de análise e efetividade. Com isso, forma-se um círculo vicioso gerado pelo descrédito da metodologia, fator que respondeu pela proliferação de instâncias integradas paralelas para discussão de pautas operacionais específicas, as quais poderiam, em tese, ser realizadas no âmbito do IGESP, caso este atingisse plenamente seus objetivos. Diversas avaliações da metodologia IGESP foram realizadas e muitas das proposições finais relacionaram-se justamente à reformatação dos instrumentos da metodologia para tornarem o papel dos demais atores mais ativo nas reuniões (SAPORI, FERNANDES e ZILLI, 2009).

Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS)

O Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) traduz a concepção central da Política de Integração em termos de conhecimento, modelando um fluxo bidirecional de produção de informação para melhoria do ciclo completo de atuação operacional integrada, desde o atendimento da emergência policial e de bombeiro, até o registro da ocorrência, a produção do inquérito, a fase processual e, se necessário, os reflexos no sistema prisional. Em linhas gerais, o SIDS defende o alinhamento informacional da

cadeia de instituições de segurança pública como resposta às demandas de integração das ações e qualificação dos resultados.

Formalizado pelo Decreto nº 43.778 de 12 de abril de 2004, o SIDS preconiza, conforme seu conceito, a visibilidade coordenada do ciclo policial completo, por meio da integração informacional e operacional do Sistema de Defesa Social com o Sistema de Justiça. Percebe-se, portanto, que o SIDS foi o primeiro projeto da Política de Integração já formatado a partir da estratégia de integração sistêmica (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2010).

No Sistema de Defesa Social, o SIDS se materializaria por meio de duas estruturas com funções diferentes, mas complementares: o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS) e o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD). O primeiro operacionalizaria os aspectos necessários à integração e produção de inteligência informacional sobre o ciclo completo de segurança pública, enquanto o segundo se constituiria em uma grande porta de entrada operacional para o Sistema de Defesa Social, produzindo informações a partir do registro de emergências policiais e de bombeiros (tridígitos 190,197 e 193) e se valendo daquelas produzidas pelo CINDS para melhorar a qualidade da atuação operacional.

Esse arrojado projeto, no entanto, não logrou o êxito pretendido. Em primeiro lugar, como anteriormente mencionado, as interfaces externas do Sistema de Defesa Social ainda são incipientes e não atingem camadas mais profundas, como a informacional. Em segundo lugar, os dois Centros estão muito aquém de sua concepção ideal, tanto em termos de estrutura, quanto de capacidade operacional. Por fim, as ferramentas tecnológicas nas quais se embasou toda a lógica de sustentação do SIDS apresentam graves problemas de concepção, performance e acesso, há muito identificados e ainda não superados, como, por exemplos: *i*) a incapacidade de construção de indicadores de produtividade substantivos para o CIAD devido à inexistência de equipamentos (básicos) de georreferenciamento nas viaturas, a despeito do grande montante de investimentos já realizados em tecnologias com interesses mais arrojados que este; *ii*) o pouco alcance e baixa qualidade dos dados advindos da principal ferramenta utilizada pelo CINDS para produção de informações (denominada ‘Armazém de Informações’), atribuídas à limitada integração com os sistemas alimentadores (até o momento somente CAD – utilizado pela central de atendimento de emergências policiais e de bombeiros – e REDS – boletim de ocorrências eletrônico integrado), bem como à

baixa qualidade do preenchimento destes sistemas, que também apresentam problemas de performance e usabilidade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013a).

Além de CAD e REDS, compõem o SIDS outros módulos informatizados com abrangência menos ampliada, muitos dos quais ainda em desenvolvimento, como é o caso do sistema informatizado para gestão de inquéritos e investigação (PCnet), além daqueles desenvolvidos para as corregedorias e sistemas socioeducativo e prisional.

Ensino integrado

Do ponto de vista da Política de Integração, interessa a melhoria sistêmica dos processos de formação dos servidores do Sistema de Defesa Social na medida em que o conteúdo formativo tem impacto direto sobre a qualidade do trabalho desenvolvido. Porém, de forma mais específica, interessa à Política de Integração que os ambientes de formação produzam consenso, para os operadores da segurança pública ali presentes, sobre a importância do alinhamento interinstitucional, construindo um arcabouço conceitual acerca do Sistema de Defesa Social, da Política de Defesa Social e da Política de Integração que lhes permita identificar nas demais instituições o prolongamento de seu trabalho, construindo as interfaces indispensáveis à produção de melhores resultados em segurança pública. Neste sentido, um dos grandes focos desta Política é a área de integração do ensino.

Apesar de sua relevância, reconhece-se que esta foi uma das vertentes que menos se desenvolveu na Política de Integração. O principal motivo apontado para isso relaciona-se à resistência dos setores de ensino e Academias no que diz respeito a alterações em seus planos de formação e capacitação. Esta reserva é justificada pelo importante papel representado pelas políticas de formação para a institucionalização da cultura organizacional. Assim, qualquer tentativa de discussão que sinalize para alterações substanciais nas matrizes desenvolvidas são tomadas como ingerências e rejeitadas (SAPORI, FERNANDES e ZILLI, 2009).

Na prática, grande parte dos cursos e capacitações realizada, embora contivesse conteúdo relativo à Política de Integração (como premissa para seu financiamento), manteve uma identidade quase completa aos padrões estabelecidos pelas Academias e centros de ensino das instituições. Em outras palavras, o único avanço consistia na inserção de conteúdo a respeito da Política de Integração em um programa institucional já preestabelecido.

Destaca-se como única iniciativa sistemática o projeto denominado ‘Treinamento Policial Integrado – TPI’. Há que se reconhecer seu mérito, uma vez que conseguiu se consolidar na política de ensino como importante instrumento de promoção de atividades interinstitucionais, mas também há que se compreender os seus limites. Na prática, os avanços obtidos se limitaram a inserir uma disciplina inicial sobre integração, além de construir uma grade com interesses mistos de disciplinas já ministradas pelas instituições em seus centros de ensino. No mais, os cursos ministrados se constituíam na mera junção de conteúdos de formação regular das instituições (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013a).

Outra questão que sobressai diz respeito, novamente, à prioridade dada aos treinamentos policiais e de bombeiros, em detrimento dos demais servidores do Sistema de Defesa Social, os quais se mantiveram muito à margem do processo, quando se comparam as vagas disponibilizadas a eles dentro do volume geral oferecido.

Teoria *versus* prática

Realizado todo este percurso, já é possível tecer algumas considerações a respeito do ambiente fático encontrado, em face das premissas teóricas utilizadas.

Em primeiro lugar, a construção de identidade de rede (seja ela transversal ou organizacional, como é o caso em tela) passa por fazer convergir interesses, percepções e objetivos de atores independentes hierarquicamente, estabelecendo relações horizontais pautadas por grau satisfatório de confiança, reciprocidade e responsabilidade mútua e, neste sentido, a Política de Integração apresenta inflexão fundamental com a transição do conceito de integração policial para o de integração sistêmica. Em termos de identidade geral, a ampliação do conceito inicial não foi acompanhada de uma revisão do escopo das intervenções, nem no que diz respeito aos atores da própria rede organizacional. Ao passo que, em sua origem, as intervenções foram formatadas com claro intuito de integrar estratégias, ações e informações policiais, com o abandono desta visão em prol do conceito ampliado, o escopo dos projetos não refletiu mudanças efetivas capazes de solidificar os novos valores pretendidos e, assim, perdeu-se quanto aos dois objetivos. Mesmo aquelas intervenções cujo conteúdo sinalizou algum movimento de ampliação terminaram por enfraquecerem-se diante da incapacidade de determinar com precisão quais e como seriam as novas interfaces, o que gerou distorções de vários tipos, como perda da legitimidade, apropriação cerimonial, etc.

É interessante perceber, ainda, o potencial não utilizado das políticas de integração do ensino no sentido da construção de identidades, ademais do provimento de capacidades de atuação integrada. O principal instrumento de formação da área – o TPI – não possui alcance suficiente para atingir níveis além dos superficiais de compartilhamento de espaços de treinamento e noções básicas da Política de Integração. Faz-se imprescindível, portanto, superar as posturas refratárias e iniciar o processo mais profundo de construção duradoura de identidade para a Política de Integração a partir da formação dos atores, incluídos aí os não policiais da rede interna, mas também a rede externa.

Porém, ademais da identidade de integração assumida, questão relevante ainda não tratada a contento diz respeito à consideração das posições e capacidades dos atores em relação ao campo institucional. Com a montagem das equipes de projeto e o início das implementações, os desequilíbrios nas capacidades técnicas e de governança começaram a ficar evidentes e afetar os objetivos pretendidos, gerando, por exemplo, apropriações exacerbadas de um lado e, de outro, adoção de práticas cerimoniais como mecanismo de conformação às exigências e proteção em relação ao ambiente externo. O principal exemplo desta questão é o projeto IGESP, onde a prática anterior com o modelo de gestão por resultados favoreceu o protagonismo da PMMG na construção das dinâmicas e na implementação do projeto, ao passo que a PCMG, menos familiarizada com as técnicas propostas, desenvolveu posicionamento refratário encoberto por práticas ritualísticas de interlocução.

Por outro lado, do ponto de vista de mobilização da rede externa, há que se reconhecer que o IGESP é o exemplo mais positivo de abertura do Sistema de Defesa Social, faltando apenas ser capaz de construir linguagem comum mais consistente com a diversidade de atores relevantes (oriundos, por exemplo, dos setores das políticas sociais e urbanas). Além disso, é imprescindível a reorientação das dinâmicas de funcionamento em prol de maior equilíbrio na posição dos atores, reconhecendo suas limitações e necessidades frente à metodologia.

A gestão dos recursos de investimento, por seu turno, tem-se demonstrado a única ferramenta eficaz no que tange à produção de incentivos à concertação da rede e isto se percebe com especial ênfase nos projetos da Política de Integração. Com a quase totalidade das intervenções produzindo investimentos diretos nas áreas de interesse, a divisão dos recursos sempre permaneceu como item prioritário das pautas dos projetos. A

aplicação de volume de recursos expressivo é, a princípio, razoável e justificada, haja vista que o escopo de muitos projetos envolve a formação integrada de bases técnicas (logísticas ou tecnológicas) as quais não seriam viabilizadas com o aporte de apenas uma instituição. Neste sentido, como elemento de incentivo, a disponibilidade orçamentária sempre favoreceu a abertura de ambientes de diálogo na Política de Integração.

Destaca-se, no entanto, a baixa capacidade reflexiva da SEDS sobre a destinação final dos recursos que maneja, seja no que diz respeito aos investimentos logísticos realizados na atividade operacional das instituições, seja nos ativos integrados desenvolvidos com base em negociações técnicas onde predominam o empoderamento político e a *expertise* técnica dos interlocutores. O principal exemplo do primeiro caso diz respeito aos investimentos logísticos inicialmente atrelados ao projeto de formatação de Áreas Integradas, sobre os quais a SEDS nunca conseguiu exercer controle efetivo. O progressivo descolamento de sua implementação em relação à lógica do projeto ocorreu no mesmo compasso do aprofundamento da escassez de recursos de investimentos verificada na Administração Pública estadual nos últimos anos.

Os efeitos perversos da sustentação dos incentivos na disponibilização de recursos de investimento se fizeram sentir, em maior ou menor grau, em todos os projetos da Política de Integração a partir da desaceleração do fôlego orçamentário, o que é sintomático da fragilidade das bases que orientam o alinhamento no interior das equipes. Não havendo outra ferramenta que construa identidade forte ou gere incentivos na mesma proporção, a gestão do orçamento se transformou, de mais importante estratégia, em instrumento de constrição das capacidades da Política de Integração.

Além disso, os efeitos do suporte do contexto político-institucional no que diz respeito às intervenções da Política de Integração são particularmente perceptíveis nas dimensões dos marcos institucionais e dinâmicas operacionais, a despeito de a inconsistência das decisões políticas também as prejudicarem de forma razoavelmente linear, como o fazem com o próprio arranjo institucional.

Por marcos institucionais são considerados os instrumentos de gestão e os recursos disponíveis para a implementação dos objetivos da rede. Quanto à efetiva capacidade de impacto nas dinâmicas operacionais, a presente avaliação centra-se especificamente nas rotinas e fluxos que conformam o foco de intervenções da rede na Política de Integração. Neste aspecto específico, os resultados aferidos também não são satisfatórios, notadamente no que diz respeito aos projetos da vertente da atuação

operacional. O projeto Áreas Integradas, por exemplo, ademais de trabalhar a compatibilização da responsabilidade territorial entre as polícias, não foi capaz de construir qualquer ação mais consistente quanto à lógica de alinhamento da atuação operacional. Mesmo no caso das unidades prediais integradas, não houve qualquer avanço na construção de rotinas comuns, funcionando os prédios apenas para a reunião do espaço físico de PMMG e PCMG. A DIAO também é outro exemplo desta questão, uma vez que não foi capaz de imprimir lógica própria ao estabelecimento de protocolos operacionais integrados de atuação, terminando, em última instância, por refletir genericamente o modelo anteriormente utilizado pela PMMG.

De forma oposta, um exemplo positivo a ser citado de efetiva capacidade da Política de Integração em afetar as rotinas e fluxos operacionais diz respeito à informatização e padronização do registro de ocorrências, viabilizado com a implantação e disseminação do REDS para todo o Estado. Apesar dos problemas relacionados aos custos de infraestrutura e qualidade dos dados, há que se reconhecer um avanço efetivo em relação ao registro manual e pouco sistemático anteriormente utilizado. No mesmo sentido, o PCnet foi o primeiro instrumento capaz de fornecer algum parâmetro de funcionamento e controle para as unidades policiais civis, produzindo efeitos não somente sobre a qualidade dos processos internos, mas sobre a construção de conhecimento institucional. A sustentação no tempo destas iniciativas depende, agora, da adequação de seus modelos tecnológicos às limitações técnicas e orçamentárias já constatadas.

Quanto aos aspectos positivos existentes, o IGESP também merece especial atenção, na medida em que, apesar das questões de apropriação cerimonial, consolidou-se como referência e identidade da Política de Integração inclusive frente aos atores externos, que ainda encontram na metodologia importante porta de entrada para relacionamento com o Sistema de Defesa Social. Os atores internos, por sua vez, apesar das críticas, ainda veem o ambiente do IGESP como um espaço de prestação de contas e transparência, o que não pode ser desconsiderado frente ao tradicional fechamento do campo institucional à gestão participativa e *accountability*.

Por fim, há que se reconhecer a importância das instâncias colegiadas no aprofundamento da lógica básica da Política de Integração. Embora existam dificuldades a serem superadas em relação à qualidade de seu funcionamento, a criação de espaços de comunicação e negociação se demonstrou a estratégia mais aceita, consolidada e

reconhecida da Política. Fica claro, portanto, que a melhoria da efetividade das decisões tem relação direta com o incremento da capacidade de coordenação e do estabelecimento de posições e incentivos satisfatórios, questões ainda não equacionadas a contento.

Considerações finais

A identificação de arranjos de gestão típicos de redes organizacionais no campo das políticas públicas de segurança, mais do que responder a práticas gerenciais em expansão, pode ser entendida como nova tentativa de resposta institucional a uma das numerosas inflexões derivadas da frouxa articulação que perpassa todo o modelo contemporâneo de provimento da segurança pública. Em outras palavras, trata-se de colocar modelos de governança específicos a serviço da superação de inflexões de trajetória institucional traduzidas em desequilíbrios de poder e conflitos por legitimidade.

Passados 10 anos de implementação deste arranjo é possível perceber, no entanto, que sua estratégia de execução conformou um aparato instrumental muito curto para a amplitude de suas potencialidades e ambições. A Política de Integração do Sistema de Defesa Social, enquanto principal instrumento de ativação e mediação da rede, teve sua trajetória marcada por inconstâncias na sustentação política e incapacidade de consolidação técnica as quais espelham, em última instância, os dilemas verificados na própria constituição do modelo de governança. É de se esperar, portanto, que não tenha havido impulso suficiente para estabelecer estratégia de atuação consistente no tocante às inflexões intrínsecas do campo institucional para as quais a gestão em rede colocava-se como alternativa potencial.

Reconhecendo, entretanto, o peso das trajetórias para a institucionalidade presente e para as escolhas futuras, é razoável supor que soluções identificadas com processos de ruptura mais intensos possuem velocidade e custos definidos em razão da capacidade de resistência do *status quo*. Nesse sentido, mudanças incrementais ou “arranjos possíveis” continuam sendo alternativas para sedimentação progressiva das mudanças necessárias.

Sob esta ótica, tomando a Política de Integração e o Sistema de Defesa Social como os arranjos possíveis frente ao contexto institucional da segurança pública, a pergunta que segue diz respeito à possibilidade (ou não) de existirem ajustes no modelo vigente que viabilizem novas perspectivas e resultados mais efetivos.

Todo o caminho até aqui percorrido permite defender uma resposta positiva a esta questão, desde que repactuadas as bases de sustentação da Política de Integração de

forma a dotá-la de efetiva legitimidade e capacidade sistêmica para abordar aspectos intangíveis das dinâmicas institucionais que pautam decisivamente as posições e as relações dos atores em sua interação cotidiana, dentro ou fora da rede organizacional. Trata-se, portanto, de elevar a Política de Integração a protagonista da atuação necessária frente aos dilemas latentes e manifestos do Sistema de Defesa Social.

De outro lado, é necessário considerar que a lógica da implantação de modelos de gestão cooperativos deriva também de estratégias abertas de construção de políticas públicas as quais intentam aproximar o ambiente de construção das intervenções o máximo possível de seu público alvo. Inspirando-se nisso, não há como desconsiderar a ausência histórica de estratégias de aproximação com a comunidade em relação às políticas de segurança pública, panorama que vem sendo progressivamente problematizado face à apropriação pública do conteúdo das tarefas governamentais. Aqui, os reflexos deste movimento tocam diretamente as crescentes discussões sobre grupos vulneráveis, intervenções alternativas à atividade ostensiva, violência policial, vitimização e sensação de segurança. Acredita-se que o exercício da rede organizacional é capaz de fornecer instrumental para que sejam construídos espaços de diálogo, transparência e estabelecimento de novos padrões de relacionamento comunitário pautados por respeito e proximidade os quais, em última instância, serão capazes de trabalhar positivamente o progressivo desgaste da imagem das instituições.

Os pressupostos de governança horizontal e colegiada são a marca e a principal conquista do modelo, mesmo diante do progressivo enfraquecimento decisório experimentado, em maior ou menor grau, em todos os espaços construídos. A operação simultânea do grande número de frentes de trabalho gerenciadas pela Política de Integração só foi possível pela instalação e reconhecimento destes ambientes de interlocução e alinhamento. Ainda que se argumente sobre a morosidade dos processos decisórios e os custos de concertação, não se pode tirar o mérito das instâncias colegiadas, notadamente as técnicas, em promover aproximação e acordos satisfatórios, em sua maioria mantidos, acerca das pautas colocadas.

Em um contexto intensamente marcado por dependência de trajetória, desarticulação, desequilíbrios de poder e legitimidade, a aplicação da governança em rede demonstrou-se um caminho potencialmente qualificado para institucionalizar a interlocução e buscar parâmetros mais objetivos para a concertação mínima necessária à implementação de políticas construídas e executadas a várias mãos, como é o caso da

segurança pública mineira. Acredita-se que a manutenção deste modelo sob bases de renovada pactuação institucional responda de forma satisfatória à impossibilidade, no curto prazo, de reformas mais drásticas no modelo constitucional de provimento da segurança. Por outro lado, o risco palpável do não tratamento das disfunções identificadas no funcionamento da rede (efeitos não pretendidos das dinâmicas de governança quanto ao aprofundamento dos desequilíbrios de poder e tensões de legitimidade entre as instituições) é a iminente paralisia decisória, cujos efeitos finais já se fazem sentir, em alguma medida, sobre a capacidade pública de enfrentamento aos crescentes índices de criminalidade e violência.

Referências bibliográficas

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ; Ricard; SUBIRATS, Joan. Governar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 32, p. 1-8, 2005. Disponível em: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0051800>. Acesso em: 26 fev. 2013.

CASTRO, Luiza Moreira Arantes de. **Do neoinstitucionalismo tradicional às redes: as mudanças colocadas a partir do modelo de governança**. Trabalho apresentado no XXXVII Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD, Rio de Janeiro, Brasil, 7-11 set. 2013.

CRANK, John P. Institutional theory of police: a review of the state of the art. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**, v. 26, n. 2, p. 186-207, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Plano Estadual de Defesa Social – Diagnóstico. Documento técnico interno. [Belo Horizonte, 2013a].

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Plano Estadual de Defesa Social – Relatório Técnico Final. Documento técnico interno. [Belo Horizonte, 2013b].

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 2012.

GRAU, Nuria Cunill. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. Trabalho apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.

ISUANI, Fernando Javier. **Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales**. Trabalho apresentado no X Congreso Internacional del CLAD

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.

LAMEIRÃO, Camila Romero. **Estratégias políticas e gestão local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro**. Universidade Federal Fluminense. Dissertação de Mestrado. 2007.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político: o caso da política de saúde. **Locus: revista de história**, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, p. 47-69, 2009.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 56 de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2003c]. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=56&comp=&ano=2003>. Acesso em: 26 fev. 2013.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.778 de 12 de abril de 2004. Institui o Sistema Integrado de Defesa Social de que trata o inciso I do art. 2º da Lei Delegada nº 56 de 29 de janeiro de 2003, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social. [Belo Horizonte, 2004]. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43778&comp=&ano=2004>. Acesso em 26 fev. 2013.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 117 de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS. [Belo Horizonte, 2007]. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=117&comp=&ano=2007>. Acesso em: 26 fev. 2013.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 180 de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2011b]. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011>. Acesso em: 26 fev. 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 21.077 de 27 de dezembro de 2013. Altera as Leis Delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2013]. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21077&comp=&ano=2013>. Acesso em: 26 fev. 2013.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 95-121, janeiro-junho 2009.

REPETTO, Fabián. Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. In: ACUÑA, Carlos (org.). **Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina.** Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2010.

REPETTO, Fabián. **Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: sus implicâncias para Guatemala.** Trabalho apresentado no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espanha, 2-3 nov. 2004.

REPETTO, Fabián; FERNÁNDEZ, Juan Pablo. **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.** Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2012.

SANDIM, Tatiana Lemos. **Mudanças recentes no Programa Travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?** Fundação João Pinheiro. Dissertação Mestrado. 2012.

SAPORI, Luis Flávio. A inserção da Polícia na Justiça Criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. In: MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (org.). **Polícia: desafio da democracia brasileira.** Porto Alegre: CORAG, 2002.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAPORI, Luis Flávio; ANDRADE, Scheilla C. P. Arranjos Institucionais e Políticas de Segurança Pública na Sociedade Brasileira. In: CRUZ, Marcus Vinicius G.; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Org.). **Homicídios no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAPORI, Luis Flávio; FERNANDES, Rodrigo Alisson; ZILLI, Luís Felipe. Avaliação da percepção da Política de Integração. **Relatório Final da Pesquisa.** Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. Workshop de Planejamento do Projeto Estruturador Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social. Documento de trabalho. [Belo Horizonte, 2010].

TEIXEIRA, Nilo. A política de integração de Minas Gerais: a ‘dependência de trajetória’ na consolidação da política brasileira de segurança pública. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 369-410, jul-ago-set 2013.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **O desafio da gestão das redes de políticas.** Trabalho apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002.