

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA UDESC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS**

**RAFAEL KADLETZ**

**IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO  
DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS DA POLÍCIA MILITAR: UMA ANÁLISE  
DAS POSSIBILIDADES SOB A PERCEPÇÃO DOS GESTORES**

**FLORIANÓPOLIS**

**2023**

**RAFAEL KADLETZ**

**IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO  
DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS DA POLÍCIA MILITAR: UMA ANÁLISE  
DAS POSSIBILIDADES SOB A PERCEPÇÃO DOS GESTORES**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de mestre em Administração.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Micheline Gaia Hoffmann

**FLORIANÓPOLIS**

**2023**

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da  
Biblioteca Universitária Udesc,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Kadletz, Rafael

Implementação do princípio da participação cidadã no desenvolvimento de programas da Polícia Militar : uma análise das possibilidades sob a percepção dos gestores / Rafael Kadletz. -- 2023.

167 p.

Orientadora: Micheline Gaia Hoffmann

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação -- Selezione --, Florianópolis, 2023.

1. Polícia Militar. 2. Participação cidadã. 3. Gerenciamento de Programas. 4. Gerenciamento de Programas. 5. Programa Rede de Vizinhos. I. Gaia Hoffmann, Micheline. II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação -- Selezione --. III. Título.

**RAFAEL KADLETZ**

**IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO  
DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS DA POLÍCIA MILITAR: UMA ANÁLISE  
DAS POSSIBILIDADES SOB A PERCEPÇÃO DOS GESTORES**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de mestre em Administração.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Micheline Gaia Hoffmann  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Prof Dr Denilson Sell  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof Dr João Artur de Souza  
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 28/08/2023.

Dedico este trabalho a minha família, Bruna Feuser, minha esposa, minha filha, Sarah Feuser Kadletz e meu filho, Arthur Feuser Kadletz, que de forma incondicional me permitiram manter o foco e a dedicação.

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho contou com o apoio de diversas pessoas, as quais merecem ser lembradas.

A professora Micheline Gaia Hoffmann, que na condição de minha orientadora e professora, sempre esteve presente com contribuições imprescindíveis à melhoria deste trabalho.

A professora Paula Chies Schommer, pelos ensinamentos em sala de aula, e por ter oportunizado o aprendizado na banca de seleção e posteriormente na banca de qualificação.

A professora Dannyela da Cunha Lemos pelas importantes contribuições na banca de qualificação e pelos ensinamentos e reflexões em sala de aula.

Ao professor Mario Cesar Barreto Moraes pelos desafios propostos e pela contribuição na banca de qualificação.

Ao professor Denilson Sell, pelas inúmeras contribuições durante a banca de qualificação.

Ao professor Nério Amboni, por toda a sua dedicação junto aos mestrandos, sempre ofertando o seu melhor em prol do nosso aprendizado.

Ao professor Marcos Vinicio Wink Junior por compartilhar de todo o seu conhecimento e capacidade para ensinar um tema tão desafiador.

A Polícia Militar por ter oportunizado este estudo e servido de “laboratório” para as investigações que se sucederam.

Aos meus pais, Bruno Kadletz e Eliane Moritz Kadletz, que sempre incentivaram o estudo como forma de aperfeiçoamento pessoal.

A minha amada esposa Bruna Feuser, que nos momentos mais difíceis sempre me incentivou e apoiou.

Diga-me e eu esqueço. Ensine-me e eu lembro.  
Envolva-me e eu aprendo. (Benjamin Franklin).

## RESUMO

Caracterizada como uma instituição tipicamente burocrática, a Polícia Militar tem por competência constitucional a preservação da ordem pública e o exercício da polícia ostensiva. Contudo, a segurança pública é responsabilidade de todos, segundo a constituição federal. No plano nacional, a lei da Política Nacional de Segurança Pública instituiu princípios norteadores das instituições de segurança pública, como a participação e o controle social. No plano teórico, constata-se que os valores burocráticos colidem com os valores democráticos, inspiradores da Nova Governança Pública, onde a participação pública tem lugar central. No plano institucional, evidencia-se a criação do Núcleo de Projetos da Polícia Militar de Santa Catarina, responsável por realizar a coordenação executiva da governança do portfólio estratégico dos projetos e programas da corporação. Considerando o desafio de abrir espaço à participação social no contexto da gestão de programas e projetos em uma organização tipicamente burocrática, este trabalho se propôs a diagnosticar a manifestação da participação cidadã no desenvolvimento dos programas Rede Catarina e Rede de Vizinhos da Polícia Militar, segundo a ótica de seus gestores. Para tanto desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, na qual os dados foram obtidos por meio de um levantamento documental e entrevistas com doze gestores de seis municípios do estado de Santa Catarina. Como método de análise, adotou-se a análise temática, orientadas pelas seguintes categorias, definidas a priori, com base na literatura: quem participa; comunicação e tomada de decisão; autoridade e poder; tipos de participação; custos administrativos; e benefícios. Os resultados, sistematizados em um diagnóstico a ser entregue aos gestores da PMSC visando o uso dos conhecimentos produzidos pela pesquisa, sugerem a viabilidade de desenvolvimento da participação do cidadão nos programas institucionais, ressaltando-se que há ainda, grande potencial para crescimento dos programas. A partir do diagnóstico e triangulando a percepção dos gestores, as diretrizes previstas nas normas vigentes na corporação e as boas práticas segundo a literatura da área, foram formuladas recomendações. Aventou-se que o grau de desenvolvimento dos programas está relacionado ao grau de envolvimento dos cidadãos, o qual poderá ser verificado por meio da identificação de fatores capazes de afetar a participação cidadã nos programas, proposto por este estudo. O trabalho encontra amparo nas linhas de pesquisa do grupo Politeia, para o qual os temas governança, participação social e coprodução são centrais. No Mestrado Profissional da ESAG, conecta-se com a linha Gestão Pública, Coprodução e Governança.



**Palavras-chave:** Polícia Militar; Participação cidadã; Gerenciamento de Programas; Programa Rede Catarina; Programa Rede de Vizinhos.

## ABSTRACT

The Military Police, which is characterized as a bureaucratic institution, has the constitutional competence to safeguard public order and exercise ostensive policing. However, according to the federal constitution, public safety is everyone's responsibility. At the national level, the National Public Security Policy law instituted guiding principles for public security institutions, such as participation and social control. On a theoretical level, it's noted that bureaucratic values collide with democratic values, inspiring new public governance, in which the role of public participation is highlighted. The institutional plan shows the creation of the Project Nucleus, responsible for carrying out the executive coordination of the strategic portfolio governance of projects and programs of the corporation. Considering the challenge of making room for social participation in the context of managing programs and projects in a bureaucratic organization, this work proposes to articulate different perspectives and study citizen participation in the programs Rede de Vizinhos and Rede Catarina of the Military Police of Santa Catarina, according to the perception of managers, through a case study carried out in six municipalities in the state of Santa Catarina. For that, a qualitative research was developed, in which the data was obtained through a survey of internal documents and protocols and interviews with twelve managers. As an analysis method, thematic analysis was adopted, guided by the following categories, based on the literature: participants; communication and decision-making; authority and power; types of participation; administrative costs; and benefits. The results were systematized in a diagnosis to be given to PMSC managers in order to use the knowledge produced by the research, and suggest the viability of developing citizen participation in the police institutional programs. Based on the diagnosis, recommendations were formulated. It was suggested that the degree of development of the programs is related to the degree of citizen involvement, which can be verified through the identification of factors capable of affecting citizen participation in the programs proposed by this study. The work finds support in the lines of research of the Politeia group, for which the themes of governance, social participation and co-production are central. The ESAG Professional Master's connects Public Management, Co-production and Governance line.

**KEYWORDS:** Militar Police of Santa Catarina; Citizen participation; Program Management; Rede de Vizinhos Program; Rede Catarina Program.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	– Métodos de seleção para a participação.....	48
Figura 02	– Modos de comunicação e decisão.....	51
Figura 03	– Extensão da Autoridade e do Poder.....	52
Figura 04	– Modelo de organização temporária.....	60
Figura 05	– Organograma da Polícia Militar.....	83
Figura 06	– Etapas para formação da rede de vizinhos.....	92
Figura 07	– APP PMSC Cidadão e Rede Catarina.....	100
Figura 08	– Ciclo de gerenciamento do programa Rede Catarina.....	101
Figura 09	– Ciclo de gerenciamento do programa Rede de Vizinhos.....	104
Figura 10	– Pedido de acesso à Rede de Vizinhos via App.....	104
Figura 11	– Gráfico de gênero dos entrevistados.....	107
Figura 12	– Gráfico de posto e ou graduação.....	108
Figura 13	– Gráfico de local de trabalho dos entrevistados.....	108
Figura 14	– Tempo médio de serviço dos entrevistados.....	109
Figura 15	– Idade média dos entrevistados.....	109
Figura 16	– Exemplo de grupo de Rede de Vizinhos no WhatsApp.....	123

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Quadro resumo: Governança Corporativa.....	24
Quadro 2	– Características da Boa Governança.....	26
Quadro 3	– Comparação entre os modelos de administração pública.....	30
Quadro 4	– Os sistemas políticos.....	30
Quadro 5	– Princípios da Governança Pública.....	34
Quadro 6	– Caracterização da governança.....	35
Quadro 7	– Uma Tipologia da Participação Cidadã.....	41
Quadro 8	– Custos administrativos e benefícios instrumentais da participação.....	44
Quadro 9	– Diretrizes de design para a participação pública.....	48
Quadro 10	– Os três métodos de tomada de decisão.....	50
Quadro 11	– Papéis do cidadão e do administrador público.....	56
Quadro 12	– Fases do ciclo de vida do gerenciamento de programas.....	65
Quadro 13	– Métodos de Pesquisa.....	71
Quadro 14	– Classificação da Pesquisa.....	71
Quadro 15	– Questões chave da revisão de temas potenciais.....	75
Quadro 16	– Orientações para implementação dos temas.....	75
Quadro 17	– Os seis passos para a análise temática.....	76
Quadro 18	– Erros a serem evitados na Análise Temática.....	76
Quadro 19	– Caracterização da pesquisa segundo os instrumentos de coleta e análise de dados.....	77
Quadro 20	– Modelo de análise da pesquisa.....	78
Quadro 21	– Portfólio Estratégico de Programas da Polícia Militar.....	87
Quadro 22	– Indicadores de produtividade e de gestão (nível estadual).....	90
Quadro 23	– Indicadores de produtividade e gestão Rede de Vizinhos.....	92
Quadro 24	– Indicadores de produtividade e gestão da Rede Rural de Segurança.....	94
Quadro 25	– Indicadores de gestão e produtividade da Rede de Segurança Escolar..	95
Quadro 26	– Indicadores de gestão e produtividade Programa PROERD.....	98
Quadro 27	– Ranking dos municípios por nº de registros policiais.....	105
Quadro 28	– Municípios selecionados para o estudo.....	106
Quadro 29	– Perfil dos entrevistados do Programa Rede de Vizinhos.....	106
Quadro 30	– Perfil dos entrevistados do Programa Rede Catarina.....	107

Quadro 31	– Características gerais do ambiente da pesquisa.....	110
Quadro 32	– Quem Participa dos Programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina.....	134
Quadro 33	– A comunicação e a tomada de decisão dos Programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina.....	136
Quadro 34	– Compartilhamento de poder e autoridade nos Programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina.....	139
Quadro 35	– Custos administrativos associados aos Programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina.....	141

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

NPP – Núcleo de Gestão de Projetos e Processos

NUPROJ – Núcleo de Projetos

EPROJ – Escritório de Projetos

PMSC – Polícia Militar de Santa Catarina

EMG – Estado Maior Geral da Polícia Militar

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

RV – Programa Rede de Vizinhos

RSE – Programa Rede de Segurança Escolar

RC – Programa Rede Catarina

RRS – Programa Rede Rural de Segurança

PROERD – Programa Educacional de Resistências às Drogas

MPU – Medida Protetiva de Urgência

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA .....	16
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	18
1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO .....	19
1.4 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO .....	20
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>22</b>
2.1 A GOVERNANÇA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	22
2.1.1 A governança corporativa.....	23
2.1.2 A “boa governança” .....	26
2.1.3 A governança pública como paradigma na administração pública.....	28
2.1.4 Perspectivas principiológicas associadas à governança pública.....	34
2.2 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO PRINCÍPIO DE GOVERNANÇA .....	37
2.2.1 Os desafios da participação cidadã .....	37
2.2.1 Estratégias de participação cidadã e o papel dos gestores públicos.....	46
2.3 O GERENCIAMENTO DE PROJETOS E PROGRAMAS .....	59
2.3.1 O gerenciamento de projetos nas organizações .....	59
2.2.2 O gerenciamento de programas nas organizações.....	63
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>68</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	68
3.1.1 Considerações ontológicas .....	68
3.1.2 Considerações epistemológicas .....	69
3.1.3 Considerações sobre o paradigma da pesquisa.....	70
3.1.4 A escolha do método empregado e da estratégia de investigação .....	71
3.2 PROCEDIMENTOS PARA COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....	73
3.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA .....	80
<b>4 CARACTERIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA .....</b>	<b>82</b>
4.1 APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E DA REALIDADE ESTUDADA .....	82
4.1.1 Programas desenvolvidos na PMSC sob a perspectiva da participação cidadã .....	87
4.1.2 Programas selecionados para a pesquisa.....	99
4.1.3 Caracterização do locus e dos sujeitos de pesquisa .....	106

<b>4.2 DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DE DADOS.....</b>	<b>111</b>
<b>4.2.1 A percepção dos gestores do programa Rede Catarina .....</b>	<b>111</b>
<b>4.2.2 A percepção dos gestores do programa Rede de Vizinhos.....</b>	<b>119</b>
<b>4.2.3 Diagnóstico da percepção dos gestores .....</b>	<b>132</b>
<b>5 RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>149</b>
<b>6 CONCLUSÕES .....</b>	<b>153</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>159</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, assim como outras forças de segurança pública, pode ser descrita como uma instituição com características burocráticas, uma vez que suas normas, o controle de suas ações, a divisão de atribuições e a centralização da decisão são traços presentes em seus processos. Para exemplificar, a figura do Comandante-Geral, o líder de mais alto posto, concentra os principais poderes que conferem o rumo da instituição, tomando decisões acerca de praticamente todas as mudanças que são operacionalizadas, incluindo-se os programas e boa parte dos projetos que a instituição implementa.

De modo concorrente há uma crescente complexidade na sociedade, que de forma difusa não aguarda mais pela administração pública para ser atendida, se organiza nos mais variados formatos em busca da melhoria dos serviços públicos, exercendo controle e fiscalização, além de demandar mais espaço frente às decisões sobre implementação de políticas públicas. Assim, evidencia-se que a burocracia tradicional tem sido pressionada pela sociedade para melhorar a relação e a entrega de serviços de públicos, ou seja, as organizações tipicamente burocráticas sofrem pressões para mudar seus métodos e alcançar resultados mais aceitáveis.

Em meio a esse cenário, no ano de 2020, o estado de Santa Catarina criou o Escritório de Projetos (Eproj), através do Decreto 632/2020, cujo objetivo visa “ampliar e otimizar as ações governamentais na execução de projetos e programas”, numa ótica de gestão por desempenho e resultados. Outra atribuição do Eproj é a de orientar e assessorar os Núcleos de Projetos (Nuproj), órgãos de gestão descentralizados, distribuídos pela estrutura administrativa do estado.

Em decorrência, a Polícia Militar inaugurou o Núcleo de Gestão de Projetos e Processos (NPP) por intermédio do Decreto Estadual nº 1.601, de 03 de dezembro de 2021, com previsão no art. 8º, § 3º, junto ao Estado-Maior da Corporação. Dentre suas competências, previstas no art. 46, podem ser destacadas a atuação como órgão de coordenação executiva para fins de governança do Portfólio Estratégico de Projetos da Polícia Militar (PtFPM) e a proposição e manutenção das normas para governança e gestão de projetos, programas e do PtFPM.

Além da estrutura estadual estar se voltando à gestão de programas e projetos com foco em obter desempenho e resultados, constata-se uma perspectiva similar no cenário nacional com foco em eficiência das ações de segurança pública, podendo ser destacada a edição da Lei 13.675/2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública, e que previu diversas ações e prioridades na área de segurança pública, ganhando destaque o desenvolvimento de

programas e projetos<sup>1</sup>, o estabelecimento de princípios de participação, controle social, publicidade, transparência, responsabilização e prestação de contas (art. 4º, da Lei 13.675/2018).

Registre-se então, que o Núcleo de Gestão de Projetos e Processos desenvolve suas atribuições em meio uma série de atores com interesse no desenvolvimento de programas e projetos da Polícia Militar, cabendo citar o Escritório de Projetos do Governo do Estado, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, como fomentador da Política Nacional de Segurança Pública, órgãos financiadores das ações em segurança pública, além de um número expressivo de interessados no âmbito interno da corporação e por fim, os próprios cidadãos, formando uma ampla rede de potenciais colaboradores.

Assim, há uma possível convergência entre os princípios instituídos pela Lei 13.675/2018 e os princípios presentes na Nova Governança Pública, notadamente o princípio da participação, em especial a possibilidade de participação do cidadão. De outro lado, a esfera estadual atribuiu ao NPP o exercício da governança de projetos, o que representa uma ampliação na forma como a instituição percebe seus programas, o que em tese, reforça a perspectiva de participação do cidadão junto ao processo de desenvolvimento dos programas, que passa a ser uma nova frente a ser explorada.

Concluindo, há de se mencionar que a principal atuação do Nuproj da Polícia Militar é realizar o gerenciamento do ciclo de programas sob sua competência. Nesta pesquisa, vislumbra fazê-lo sob uma perspectiva de participação, através do respaldo teórico presente na Nova Governança Pública (BEVIR, 2013; BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; BOVAIRD, 2005; DENHARDT; DENHARDT, 2015; KICKERT, 1997; KLIJN, 2012; KOPPENJAN, 2012; OSBORNE, 2010; PETERS, 2019; RHODES, 2012). No entanto, questiona-se a viabilidade prática, segundo a percepção dos gestores, em consideração ao cenário ora descrito.

## 1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Em razão da recente constituição do Núcleo de Projetos e Processos e considerando que há uma certa complexidade que envolve a temática, especialmente o fato da Polícia Militar ser caracterizada como uma organização tipicamente burocrática e que essa característica colide

---

<sup>1</sup> Cita-se como exemplo o art. 5º, incisos VII - “fortalecimento das instituições de segurança pública por meio de investimentos e do desenvolvimento de **projetos estruturantes e de inovação tecnológica**” e XIX - “incentivo ao **desenvolvimento de programas e projetos** com foco na promoção da cultura de paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades não pertencentes ao sistema de segurança pública”, ambos da Lei 13.675/2018.

com as demandas por participação pública (MOYNIHAN, 2003), urge como questionamento a possibilidade de implementação do princípio da participação, notadamente através do cidadão, no desenvolvimento de programas da Polícia Militar, utilizando-se da percepção dos gestores da corporação.

Em sentido contrário, qualquer iniciativa que propusesse aos gestores agirem de modo a permitir ou incentivar a participação de outros atores nos programas, sem antes conhecer a percepção desses mesmos gestores, poderia estar incorrendo em erro, uma vez que eventuais condicionantes, limitações ou barreiras podem existir, além de fenômenos desconhecidos até então. Assim, os gestores podem agir de modo a facilitar o processo ou de modo oposto, impondo barreiras à participação (WALDORFF; KRISTENSEN; EBBENSEN, 2014; OLSEN; FEENEY, 2022; BRYSON *et al.*, 2012).

Considerando que os programas e projetos são temas indissociáveis, eis que os programas se referem aos projetos relacionados, programas subsidiários e atividades do programa que são gerenciados de forma coordenada para obter benefícios não disponíveis da sua gestão individual (PMI, 2021), ou também o “conjunto de projetos administrados de forma integrada que visa a um resultado comum e cujos benefícios não existiriam caso não fossem gerenciados conjuntamente” (art. 4º, IX, Decreto 632/2020). E ainda, considerando que os projetos públicos são o resultado de uma política da “luta pela supremacia”<sup>2</sup> entre os *stakeholders*, cujas necessidades e prioridades ora estão em acordo, ora entram em conflito em diferentes graus (VOLDEN; SAMSET, 2017). Portanto, o gerenciamento de programas pode ser caracterizado em face da presença em potencial de diversas partes interessadas, também conhecidas como *stakeholders*, dentre eles o próprio cidadão, e que possuem seus próprios anseios e objetivos.

Registra-se, contudo, que há uma diferença flagrante entre o gerenciamento de projetos e a governança de projetos, especialmente se a governança de projetos estiver vinculada ao paradigma da Nova Governança Pública, o que faz com que as atividades do projeto passem a ser enquadradas pelas normas, regras, estratégias e princípios de governança dessa estrutura (GODENHJELM; LUNDIN; SJÖBLOM, 2015).

Destarte, a incorporação de uma perspectiva de governança ao gerenciamento de programas, pressupõe o desenvolvimento de princípios de governança pública a esses processos. Ademais, alguns princípios associados à governança pública já foram introduzidos pela Lei 13.675/2018, como participação, publicidade e transparência. Verifica-se, portanto,

---

<sup>2</sup> Tradução livre do termo em inglês empregado pelo autor “tug-of-war”.

que a Lei 13.675/2018 passa a ser uma indutora de uma abordagem focada em governança, o que também pode ser percebido no corpo do decreto 1.601/2021, que criou o NPP/PMSC.

Sob o ponto de vista prático é oportuno mencionar que a Polícia Militar já possui experiência no desenvolvimento de programas e projetos, além do estabelecimento de parcerias com órgãos públicos e com a comunidade, conforme anteriormente sugerido. No entanto, os trabalhos acadêmicos desenvolvidos até então não registraram dados sobre a percepção dos gestores acerca da participação do cidadão nos programas e como que o cidadão pode auxiliar no desenvolvimento dos programas.

Depreende-se, desse modo, que o cenário associado ao Nuproj está vinculado à existência de quatro condicionantes presentes na temática em estudo:

(1) a criação do Eproj e Nuproj/PMSC, que representam uma nova abordagem governamental e institucional, em face do atingimento de metas por meio do gerenciamento de projetos e programas, e ainda, que acrescentou às competências do Nuproj a perspectiva da governança de projetos e programas;

(2) a existência de múltiplos atores com interesses e expectativas própria no desenvolvimento de programas, dando destaque aos gestores;

(3) a delimitação do campo de estudo ao ciclo de gerenciamento de programas e projetos, que passa a sofrer influência da governança pública;

(4) a perspectiva de implementação do princípio de participação, presente na Lei 13.675/2018, com respaldo teórico na Nova Governança Pública, em contraste com a organização policial militar, tipicamente burocrática e com gestão centralizada.

Face o exposto, questiona-se de que forma a PMSC, enquanto organização tipicamente burocrática, pode implementar o princípio da participação cidadã ao desenvolvimento de programas e projetos, segundo a percepção de seus gestores.

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral desta pesquisa é o de diagnosticar a manifestação da participação cidadã no desenvolvimento de programas da Polícia Militar, segundo a ótica de seus gestores.

Para alcançar o objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

a) Caracterizar os programas da Polícia Militar sob a perspectiva da participação cidadã proveniente das normas existentes;

b) Analisar a percepção dos gestores da Polícia Militar quanto à forma como o princípio da participação cidadã tem sido empregada nos programas selecionados para o estudo.

c) Identificar, a partir de triangulação entre a percepção dos gestores, as normas vigentes e boas práticas segundo a literatura da área, possibilidades para o avanço da participação cidadã nos programas estudados.

### 1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO

O diagnóstico da percepção de gestores acerca da possibilidade de implementação do princípio da participação ao desenvolvimento de programas e projetos da Polícia Militar justifica-se em razão das seguintes premissas:

(a) programas e projetos são verdadeiros motores que impulsionam a mudança organizacional e estão sendo cada vez mais empregados como forma de desenvolvimento de ações de segurança pública, o que pode ser confirmado diante da quantidade de órgãos financiadores e de projetos existentes, com uma orientação à gestão por resultados e sob a ótica de implementação da política de segurança pública. As ferramentas e metodologias disponíveis no gerenciamento de projetos facilita e instrui uma melhor compreensão da realidade a qual o projeto se propõe a intervir, restando evidente que os projetos não podem ser implementados sem planejamento e estudo prévio da situação (KLAKEGG *et al.*, 2008; VOLDEN; WELDE, 2022).

(b) há inúmeras etapas que podem ser exploradas sob a ótica da participação, que vão desde a concepção de programas e projetos, a escolha das estratégias a serem desenvolvidas, passando pela tomada de decisão, além da execução, monitoramento e avaliação (THIRY, 2003).

(c) em teoria a participação apresentada pela Nova Governança Pública é reflexo do processo democrático, que afirma o desejo dos cidadãos em estarem mais ativos no desenvolvimento de políticas públicas. Assim, esta pesquisa busca identificar na prática esse potencial, através da percepção de gestores (BEVIR, 2003).

(d) sob ponto de vista do gerenciamento, a incorporação do princípio da participação confere aos programas e projetos a presença dos atores certos nos momentos mais condizentes, ampliando a oportunidade de sucesso das ações de segurança pública. Diversas áreas em potencial podem ser mapeadas através da percepção dos gestores, notadamente aquelas que prestam serviço diretamente à sociedade, onde o usuário do serviço poderia contribuir para o aprimoramento das ações da Polícia Militar (ROBERTS, 2004; THOMAS, 2013).

Face ao descrito acima, a presente proposta tem por finalidade atuar diante de um problema real na Polícia Militar de Santa Catarina, onde o pesquisador é também Chefe do Núcleo de Projetos e Processos, assumindo papel relevante na implementação das ações propostas, como o de propor normas, capacitações, orientações capazes de moldar os programas da instituição.

De modo complementar, convém destacar Williams e Samset (2010) quando sublinham que apesar dos projetos serem reconhecidos como uma importante parte da corporação, a percepção das pessoas é que os projetos e o gerenciamento de projetos possuem uma reputação associada ao insucesso. Assim, compreender a percepção de gestores acerca das possibilidades de implementação do princípio da participação é condição essencial para a adequação de programas e projetos.

A tão desejada eficiência e a busca pela minimização de riscos à harmonia do convívio social, ambos apontados pela Lei 13.675/2018, são desafios que acompanham o gerenciamento de programas e de projetos da Polícia Militar, uma vez que a participação tende a trazer uma maior legitimidade das ações de segurança pública.

Por fim, registra-se que apesar da forte produção acadêmica na área de gestão de projetos, principalmente no cenário internacional (GODENHJELM; LUNDIN; SJÖBLOM, 2015), o tema governança de projetos no setor público ainda é pouco estudado, especialmente no cenário nacional (LUCENA; MEDEIROS; OLIVEIRA, 2021). Nesse sentido, para além do foco na contribuição gerencial do trabalho, típica de um mestrado profissional, espera-se que a pesquisa também possa trazer contribuições à literatura.

#### 1.4 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Para implementar os objetivos propostos, o presente estudo está organizado em seis capítulos, incluindo-se a introdução: No Capítulo 2, correspondente à fundamentação teórica desta dissertação, são apresentados conceitos relacionados à governança pública e sua relação com as escolas de pensamento da administração pública, como burocracia, nova administração pública e nova governança pública. Assim, inicia-se discussão teórica buscando caracterizar “A governança no contexto da administração pública”, no sub-item 2.1. No item seguinte, 2.1.1 são descritas as características da governança corporativa, as quais diferem da “boa governança” (item 2.1.2), bem como da “governança pública como paradigma na administração pública” (item 2.1.3).

No sub-item 2.1.4 o foco passa a ser os princípios associados à governança pública, enquanto no tópico seguinte (2.2) o assunto predominante é participação cidadã, descrita como princípio da governança (2.2.1) é dada ênfase ao princípio da participação pública enquanto princípio de governança. Já no sub-item 2.2.2 observam-se as estratégias associadas à participação pública, bem como o papel dos gestores em meio a esse processo. Em sequência, no tópico 2.3 a temática abordada passa a ser o gerenciamento de projetos nas organizações (2.3.1) e o gerenciamento de programas (2.3.2).

Passando à metodologia, no tópico 3, o sub-item 3.1 busca caracterizar a pesquisa, segundo as considerações ontológicas (3.1.1), epistemológicas (3.1.2), sobre o paradigma da pesquisa (3.1.3) e a escolha do método empregado e a estratégia de investigação (3.1.4). No sub-item seguinte são apresentados os procedimentos para coleta, análise e interpretação de dados (3.2), enquanto no item 3.3 é realizada uma análise quanto às limitações da pesquisa.

Em novo tópico (4) passa-se a caracterização, diagnóstico e análise da realidade estudada e o tópico 4.1 apresenta a organização estudada, sendo que seu sub-item (4.1.1) evidencia os programas desenvolvidos na PMSC sob a perspectiva da participação cidadã; no sub-item 4.1.2 os programas selecionados são apresentados; no sub-item 4.1.3 é realizada a caracterização do locus da pesquisa e seus sujeitos; no tópico 4.2 inicia-se ao diagnóstico e análise dos dados, sendo que no sub-item 4.2.1 a percepção dos gestores do programa Rede Catarina discutida, enquanto no sub-item 4.2.2 a discussão fica em torno da percepção dos gestores do programa Rede Vizinhos, e finaliza com o diagnóstico da percepção dos gestores no sub-item 4.2.3.

No tópico 5 são apresentadas as recomendações do pesquisador, e na sequência, no item 6, as conclusões, e então findando a pesquisa no item “Referências”.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A GOVERNANÇA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os estudos que tratam do tema governança retratam diferentes linhas: inicialmente há aqueles autores retratam a governança de maneira geral (BEVIR, 2013; RHODES, 2007); uma outra linha observa que a governança pública seria uma alternativa ao paradigma da Nova Gestão Pública – New Public Management (OSBORNE, 2010; MASSEY; JOHNSTON-MILLER, 2016; BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; DENHARDT; DENHARDT, 2015), à crescente complexidade dos problemas públicos e uma compreensão de que o Estado é incapaz de atuar de forma isolada, numa hierarquia tradicional (OSBORNE, 2010; SECCHI, 2009); outra perspectiva descreve a governança como uma resposta aos escândalos fiscais e contábeis de inúmeras empresas que precisavam de mais controle e assim, assegurar o capital de seus investidores (BOVAIRD, 2005), caracterizando a chamada governança corporativa (OSBORNE, 2010; CEPIKU, 2013); uma terceira linha enfatiza o papel de órgãos multilaterais, em nível global, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e ONU, que defendem princípios básicos para a concessão de empréstimos dedicados às nações em desenvolvimento, através da chamada “good governance” (WORLD-BANK, 2013; BEVIR, 2013).

Deste cenário surge a noção de que o termo governança é abrangente, de modo que há inúmeros significados e possibilidades de emprego ao termo (RHODES, 2007; BEVIR, 2013; CEPIKU, 2013; SECCHI, 2009; FAIRHOLM, 2010), sendo que é quase impossível encontrar na literatura um acordo sobre as partes da construção deste conceito ou uma definição consensual (CEPIKU, 2013).

Em oposição à noção de total ausência de consenso na definição de governança está Kaufmman e Aart (1999). Segundo os autores a maioria das definições concorda com a importância de um Estado operar sob o Estado de Direito.

Este estudo seguiu a orientação que separam as abordagens da governança em três grandes grupos: governança corporativa, “good governance” ou “assuntos globais” e governança pública, os quais serão descritos na sequência (BEVIR, 2013; OSBORNE, 2010; CEPIKU, 2013).

Apesar de adotar a conceituação de governança em três grandes grupos, ainda nos resta tratar, em carácter remanescente, da governança em sentido amplo. Nesse viés é possível afirmar que governança se refere a todos os processos de governar, quer sejam empreendidos



por um governo, mercado ou rede; seja por uma família, tribo, corporação ou território; e seja por leis, normas, poder ou língua (BEVIR, 2013). É um termo mais amplo que governo (RHODES, 2007; BEVIR, 2013), porque não se concentra apenas sobre o Estado e suas instituições, mas também sobre a criação de regras e ordem nas práticas sociais (BEVIR, 2013).

De modo mais genérico, a governança poderia assumir o significado pelo qual as partes interessadas interagem entre si para influenciar os resultados das políticas públicas (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003).

Ainda em caráter inicial, a governança pode ser compreendida como a capacidade de criar e fazer cumprir regras e de prestar serviços, independentemente de se esse governo é democrático ou não (FUKUYAMA, 2013), ou ainda como o resultado de um processo dinâmico que pode ser resumido em termos de uma lógica central (HILL; LYNN, 2004).

Também é possível destacar que as abordagens preferidas pelos economistas procurou conceituar a governança em uma estrutura principal-agente, e têm procurado controlar a corrupção e a má administração por meio de manipulação de incentivos (FUKUYAMA, 2013).

Para Denhardt (2012) o processo de governança estaria associado à forma como as decisões são tomadas no seio da sociedade e como que os cidadãos e os grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação das políticas públicas, ou, conforme descreveu Fairholm (2010, p. 5) “uma abreviação para colaboração ou prestação de serviços de qualidade inovadora”.

De forma complementar, Rhodes (2007) afirma que o termo tem sido empregado em referência a um novo processo de governar; ou a condição alterada da regra ordenada; ou o novo método no qual a sociedade é governada.

Nesta conceituação inicial, a qualidade da governança é diferente dos fins que a governança deve cumprir. Ou seja, a governança é sobre o desempenho dos agentes na realização dos desejos dos principais, e não sobre as metas que os principais estabelecem (FUKUYAMA, 2013).

Na sequência, a fim de diferenciar os conceitos de governança, e, segundo críticos há três diferentes escolas de governança na literatura: a governança corporativa, boa governança ou “good governance” e a governança pública (OSBORNE, 2010).

### **2.1.1 A governança corporativa**

Adentrando às definições específicas, segundo Bovaird (2005, p. 218) os movimentos associados à governança corporativa iniciaram no final da década de 80, e que de modo

preliminar preocupava-se com o comportamento de grandes companhias, normalmente transnacionais, que estavam cada vez mais fora do controle de acionistas e dos sistemas regulatórios nacionais, os quais em tese essas organizações estariam sujeitas. Essas preocupações ganharam força na década de 1990 pela série de escândalos que abalaram grandes corporações e até, aparentemente, as economias com as quais estavam mais intimamente ligadas. Em todo o mundo, uma série de comissões apresentam recomendações sobre como estruturas e processos de governança corporativa devem ser reforçados.

Já de acordo com Aguilera e Cuervo-Cazurra (2004) os primeiros códigos de governança corporativa surgiram no fim da década de 70 nos Estados Unidos, em meio a grande efervescência corporativa, com componentes relacionados aos negócios, aspectos jurídicos, acadêmicos e círculos políticos se digladiando sobre qual o papel os diretores do conselho de administração deveriam ter.

Um dos casos mais emblemáticos seria o caso de “Cadbury Report”<sup>3</sup> (BOVAIRD, 2005; MATEI; DRUMASU, 2015). De acordo com este relatório, o principal motivo para a criação do Comitê, responsável pela elaboração do relatório, foi de que havia um baixo nível de confiança nos relatórios financeiros divulgados por empresas que atuavam na Bolsa de Ações de Londres e na capacidade de auditores fornecerem garantias esperadas e procuradas pelos acionistas. O relatório culminou com um código de “melhores práticas”, envolvendo responsabilidades e garantias à acionista, presidentes, regras para controle interno e auditoria, dentre outros. De forma singela, o relatório impõe que a governança corporativa é o “sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas”.

O setor público de igual modo não esteve longe dos escândalos. No Reino Unido foi possível perceber uma preocupação com a governança pública, em especial, após uma série de alegações e escândalos sobre padrões parlamentares, o que fez surgir um código de conduta, afetando outras nações do mundo, e especialmente na europa central e leste (BOVAIRD, 2005).

Na visão de Aguilera e Cuervo-Cazurra (2004) tanto a globalização quanto a transformações na estrutura e propriedade de empresas, por meio de privatizações, por exemplo, aumentou a necessidade de se criar mecanismos mais efetivos de monitoramento de modo a melhorar a governança corporativa.

Nessa linha, a governança corporativa seria a forma como uma organização (pública ou privada) é liderada e controlada, com a finalidade de obter desempenho/realização de suas responsabilidades com sucesso e agregando valor, bem como usando recursos financeiros,

---

<sup>3</sup> Informações adicionais sobre o relatório: <https://ecgi.global/sites/default/files//codes/documents/cadbury.pdf>

humanos, materiais e recursos informativos de forma eficiente, respeitando os direitos e obrigações de todas as partes envolvidas (acionistas / investidores, Conselho de Administração, gestores, funcionários, Estado, fornecedores, clientes e demais pessoas com participação direta interesse) (MATEI; DRUMASU, 2015).

Ou ainda, com o foco aos sistemas e processos internos que fornecem direção e *accountability* para qualquer organização. Nos serviços públicos, tem-se preocupado mais frequentemente com a relação entre os formuladores de políticas e/ou curadores de organizações públicas e gerentes seniores com a tarefa de tornar essas políticas uma realidade (OSBORNE, 2010).

Já o Banco Mundial buscou focar a governança corporativa segundo princípios universais em que o termo está baseado e são aplicados. Esses princípios ficaram delimitados a transparência, *accountability*, justiça e responsabilidade (WORLD-BANK, 2000).

Deste modo um conceito para o tema afirma que é a gestão integral de uma organização em sua totalidade, aceitando todas os componentes internos, que trabalham em conjunto, mas que eventualmente serão integrados à liderança e implementação da gestão de riscos dentro da organização, bem como a gestão financeira e sistema de gestão de controle, incluindo auditoria interna (MATEI; DRUMASU, 2015).

Face o exposto acima é possível criar um quadro resumo com as principais características identificadas por esta pesquisa.

Quadro 1 – Quadro resumo: Governança Corporativa

<b>Características gerais: Governança Corporativa</b>	
<b>Dimensões</b>	<b>Ideia-chave</b>
<b>Conceituação</b>	Sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas
<b>Setor Aplicável</b>	Caráter corporativo, tanto setor de interesse público quanto privado.
<b>Motivação Principal (justificativa)</b>	Combate à fraude
<b>Resultados esperados</b>	Controle, redução do risco Retorno sobre investimento Desempenho organizacional eficiente
<b>Participação</b>	Limitada ao “respeito aos direitos e deveres dos interessados”
<b>Princípios ou valores</b>	<i>Accountability</i> , transparência, justiça.

<b>Autores</b>	Matei e Drumasu (2015), Bovaird (2005), World-Bank (2000), Osborne (2010), Aguilera e Cuervo-Cazurra (2004)
----------------	---

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Já na sequência são apresentados os conceitos associados a temática “boa governança”, oriunda do termo em inglês *good governance*.

### 2.1.2 A “boa governança”

Na sequência, próximo da área de governança global estariam as teorias do desenvolvimento com foco no desenvolvimento econômico e social, através de boas práticas de gestão (SECCHI, 2009), de onde se origina o termo “good governance”, usualmente associado ao Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (SECCHI, 2009; DEMMERS; FERNÁNDEZ JILBERTO; HOGENBOOM, 2004; NANDA, 2006; RHODES, 2007), como condição para recebimento de assistência para o desenvolvimento, cuja importância é crescente para a prosperidade dos países, uma vez que é um fator chave para criar confiabilidade, previsibilidade e *accountability* (ADDINK, 2017).

Sob o manto da “boa governança”, em 1992 o Banco Mundial definiu o termo como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais do país para obter desenvolvimento (KAUFMANN; AART, 1999). No entanto, Fukuyama (2013) entende que o conceito de “boa governança” não está muito bem estabelecido, assim, diferentes especialistas tem percepções e entendimentos diferentes sobre o assunto. Há de se ressaltar, porém, que democracia e “boa governança” oferecem suporte mútuo.

Stojanović, Ateljević e Stević (2016) visualizam a boa governança como uma nova abordagem que reconhece o papel do Estado na economia onde a participação conjunta do Estado e atores não estatais, sociedade civil e setor privado, é essencial no processo de governança.

Demmers, Fernández Jilberto e Hogenboom (2004) segmentam a “boa governança” em três abordagens. A primeira e dominante abordagem é gerencial ou tecnocrática. Seus principais elementos são eficiência, autoridade e responsabilidade do Estado. Para atingir esse objetivo, reforçar um clima econômico sólido, a transparência e o Estado de direito, e combater corrupção são considerados os mecanismos mais importantes. Uma segunda abordagem compreende a redução da pobreza e a participação de instituições públicas e da população na formulação de políticas. A terceira e última abordagem foca em questões como democracia e

direitos humanos e como consequência a combinação de um sistema de poderes separado, sistema judicial independente, liberdade de expressão e sistema político multipartidário.

Já Addink (2017) prevê três dimensões para o tema: o estado de direito, a democracia e a dimensão institucional. Arelado as dimensões tem-se seis princípios: participação, eficiência, adequação, *accountability*, transparência e direitos humanos. Portanto, a “boa governança” estaria focada em como operacionalizar essas dimensões, respondendo a perguntas sobre quais são os elementos orientadores do Estado de Direito? Como a democracia pode ser realizada? E quais são condições para o funcionamento institucional.

No debate sobre a boa governança emerge a importância de aprofundar os determinantes da corrupção pública e, assim, a relação entre escolhas de governança pública e níveis de corrupção pública. Já dentre os princípios presentes na “boa governança” estão responsabilidade, transparência, envolvimento do cidadão, conduta ética, integridade, supervisão, eficiência e liderança (MONTEDURO; HINNA; MOI, 2016).

Finalizando a “boa governança”, Bovaird e Löffler (2003) retratam um enfoque na qualidade, afirmando que se trata da negociação por todas as partes interessadas (stakeholders) em uma questão (ou área) de melhoria dos resultados da política pública e princípios de governança acordados, que são implementados e regularmente avaliados por todas as partes interessadas (stakeholders) (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003).

Resumindo é possível traçar os seguintes aspectos dos tipos de governança vistos até o momento:

Quadro 2 – Características da Boa Governança

<b>Características gerais: Boa Governança (“Good Governance”)</b>	
<b>Dimensões</b>	<b>Ideia-chave</b>
<b>Conceituação</b>	Maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais do país para obter desenvolvimento
<b>Setor Aplicável</b>	Setor público
<b>Motivação Principal (justificativa)</b>	Recebimento de assistência para o desenvolvimento
<b>Resultados esperados</b>	Desenvolvimento econômico e social
<b>Participação</b>	Reconhecimento da importância da participação na implementação e monitoramento dos bens e serviços públicos
<b>Princípios ou valores</b>	Responsabilidade, transparência, envolvimento do cidadão, conduta ética, integridade, supervisão, eficiência e liderança

<b>Autores</b>	World-Bank (2000), Secchi (2009), Demmers, Fernández Jilberto e Hogenboom (2004), Kaufmman e Aart (1999).
----------------	---

Fonte: elaborado pelo Autor (2023).

Na continuidade será abordada a governança pública como paradigma de gestão na administração pública.

### 2.1.3 A governança pública como paradigma na administração pública

Segundo Osborne (2010) a Nova Governança Pública seria o terceiro estágio na evolução da implementação de políticas e prestação de serviços públicos, que fora precedida pela *New Public Management* (Nova Gestão Pública) e pela *Public Administration* (Administração Pública).

Do contexto acima, depreende-se que há autores que defendem a ideia de que a governança é empregada no contexto de substituir o governo como um modo hierárquico de prestação de serviços (por meio da Nova Governança Pública e reinvenção do governo) para a integração e prestação de serviços públicos por meio de atores não estatais, como os setores da sociedade civil e privada (MASSEY; JOHNSTON-MILLER, 2016).

Algumas dúvidas, no entanto, ainda permanecem, pois, estudiosos talvez tenham exagerado a mudança, eis que as burocracias hierárquicas certamente permanecem difundidas e provavelmente as mais comuns formas de organização pública. No entanto, há um consenso generalizado de que a “governança” captura uma mudança na organização pública e na ação em direção à mercados e redes (BEVIR, 2013).

Apesar da era da Nova Gestão Pública ter acabado está longe de estar acabada na prática (KOPPENJAN, 2012) e deste modo não se vislumbra que esse modelo será plenamente substituído pela Nova Governança Pública no curto prazo, pois aqueles que aplicam os conceitos da Nova Gestão Pública tentam compensar suas falhas e limitações e nesse sentido observa que ambos os modelos coexistirão num formato híbrido (KLIJN, 2012; KOPPENJAN, 2012).

A ideia de uma coexistência híbrida entre os modelos de administração é também defendida por Torfing e Triantafyllou (2013). Portanto, na leitura dos autores há pouca chance de encontrarmos formas de governar que somente possuam características da Nova Governança Pública, sendo que o mais provável é o formato híbrido.

Similar ao modelo híbrido está o “framework of historical institutionalism<sup>4</sup>”, que considera que as mudanças organizacionais ocorrem de maneira incremental, onde novas iniciativas formam camadas sobrepostas às outras existentes. Nessa linha, reconhece-se a coexistência da Administração Pública Tradicional ou Antiga, Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública (WALDORFF; KRISTENSEN; EBBESEN, 2014).

Koppenjam (2012) também analisa a transição de modelos de administração pública sob a ótica da formação em camadas, onde as várias formas de organização e gestão desenvolvem-se gradualmente ao longo do tempo, como camadas, sendo que as inovações mais recentes são adicionadas às organizações e aos métodos de trabalho já em uso. Nesse sentido, a Nova Governança Pública será constituída com base na realidade já existente.

De modo complementar Kooiman (2003) enfatiza que há uma mudança de papel do governo e não o seu encolhimento, assim é mais adequado falar em parceria para a cooperação e facilitação, eis que há uma consciência cada vez mais clara que o governo tem limitações com a governança tradicional.

A mudança de papel do governo se deve a alguns fatores, como a evolução da informação e a importância da redistribuição de papéis entre todas as partes interessadas. Além disso, a transformação de sistemas centrais em sistemas descentralizados e a transição de sistemas democráticos representativos para sistemas democráticos participantes (ALQOOTI, 2020).

Lynn Jr. (2010) por sua vez observa as limitações teóricas que envolvem a nova governança pública, assim como Peters (2019), posto seu surgimento recente, bem como, por se tratar de um processo que ainda está em desenvolvimento. O autor enfatiza que os argumentos que sustentam a governança são de ordem analítica em vez de teórico, ou melhor, a governança tem sido mais efetiva em descrever padrões que produzir explicações (PETERS, 2019), ou ainda, de caráter normativo em vez de argumentos empíricos (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

De acordo com Lynn Jr. (2010) o atual modelo de administração pública – centralizado, organizado em hierarquia e estados administrativos politicamente *accountable*, fundados sob o estado de direito –, foi resultado de três séculos de evolução histórica e qualquer mudança na direção de organizações públicas referente a sua abertura e transparência é uma questão política, ou seja, são necessárias mudanças nas constituições e instituições políticas, de forma concomitante.

---

<sup>4</sup> Tradução livre: “framework do institucionalismo histórico”.

Retomando a discussão teórica, uma das iniciativas em se teorizar a governança é proposta por Bevir (2013) em seu livro “A Theory of Governance”. Segundo o autor, o emprego da palavra “governança” não é apenas para discutir teorias abstratas de organização social, mas também para descrever uma nova política. Governança, nesse sentido, refere-se a uma mudança na organização pública e na ação pública de burocracias hierárquicas para mercados e redes (BEVIR, 2013) e como a autoridade informal das redes suplementa e suplanta a autoridade formal do governo, e para explorar os limites do Estado e buscar desenvolver uma visão mais diversificada da autoridade estatal e seu exercício (RHODES, 2012).

De modo complementar Ansell e Torfing (2016) destacam que “teorias da governança” são construções analíticas que são desenvolvidas através de observações empíricas, raciocínio dedutivo e boa dose de imaginação e criatividade. Como tais, teorias de governança são abstratas, embora dependentes do contexto, formas de raciocínio que visam definir, entender e explicar como as sociedades contemporâneas são governadas.

Assim, face a complexidade do tema, governança pública poderia ser descrita sob uma perspectiva em que vários atores devem ser incluídos no processo de formulação e implementação de políticas. Atores privados, alinhamentos sociais e cidadãos são em si recursos importantes, com o poder de obstruir as intervenções políticas (KLIJN, 2012).

A governança pública é uma atividade complexa que envolve a “direção” de redes em setores de política social. Desse modo, a gestão pública deve ser ampliada para “governança pública”, na qual a orientação externa no ambiente político-social desempenha um papel importante, assim como a complexidade das relações administrativas e o caráter específico da “governança” em redes complexas (KICKERT, 1997).

Reforçando, a governança atual envolve cada vez mais organizações do setor privado e voluntário trabalhando ao lado de organizações públicas. Pacotes complexos de organizações fornecem a maioria dos serviços públicos hoje. A fragmentação resultante significa que o Estado depende cada vez mais de outras organizações para implementar suas políticas e garantir suas intenções, através da propagação das redes (BEVIR, 2013).

Ou ainda, através da associação ao pluralismo, ou seja, a influência desempenhada por diferentes atores na construção das políticas públicas. O Estado muda seu papel (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos (SECCHI, 2009).

Sintetizando, é possível delinear um quadro comparativo entre os três principais sistemas de administração pública, anteriormente citados:

Quadro 3 – Comparação entre os modelos de administração pública



<b>Características constituintes</b>	<b>Administração Pública Tradicional</b>	<b>Nova Gestão Pública</b>	<b>Nova Governança Pública</b>
<i>Sistema</i>	Burocracia	Mercado	Rede
<i>Princípio de governança</i>	Hierarquia	Competição	Colaboração
<i>Foco</i>	Provisão de serviço público e qualidade	Eficiência no serviço público, processos de gestão	Solucionar problemas multidimensionais
<i>Conhecimento</i>	Político, profissional	Gerencial, setor privado	Múltiplo: político, profissional, privado, sociedade civil, etc.
<i>Papel dos políticos</i>	Empreendedores visionários, Comandantes	<i>Metagovernors</i> <sup>5</sup>	<i>Metagovernors</i> , orquestrando interesses
<i>Papel dos gestores públicos</i>	Implementar e refinar as ideias políticas como especialistas	Desenvolver, refinar e implementar ideias do setor privado como “gerentes híbridos”	Gerenciar a interação com as redes e participar como especialistas
<i>Papel dos cidadãos</i>	Clientes que participam de procedimentos	Consumidores que expressa preferência individual no serviço público	Cocriadores dos serviços públicos

Fonte: Adaptado de Waldorff, Kristensen e Ebbensen (2014).

Outro quadro comparativo é apresentado por Torfing e Triantafyllou (2013):

Quadro 4 – Os sistemas políticos

	<b>Entrada</b>	<b>Processamento</b>	<b>Saída</b>	<b>Feedback</b>
Administração Pública Clássica	Votação mais pressão de grupos	Burocracia: pública, baseada em padrões	Regulação autoritativa baseada em regras e orientado para a	Eleições periódicas e <i>accountability</i> constitucional

<sup>5</sup> Tradução livre: metagovernadores

			oferta de serviços com o objetivo de garantir a equidade	
Nova Gestão Pública	Votação mais satisfação do usuário e escolha	Gestão estratégica da performance, e quase mercados: público x privado	Desregulamentação e orientação para a demanda de serviços com o objetivo de garantir a eficiência e usuário satisfação	Medição da performance e sanção através da competição
Nova Governança Pública	Votação mais arenas para participação empoderada trazendo junto atores públicos e privados num diálogo contínuo	Colaboração entre diferentes níveis, setores e atores: público mais privado	Novas ferramentas que capacitam e envolvem as partes interessadas na solução de problemas públicos e na produção de serviços	Múltiplas formas de <i>accountability</i> baseada numa variedade de padrões sintonizada com a aprendizagem organizacional

Fonte: Adaptado de Torfing e Triantafyllou (2013).

Na Administração Clássica, segundo Torfing e Triantafyllou (2013), as demandas e apoios ao sistema político foram caracterizados por eleições parlamentares regulares complementadas pela influência de mais ou menos grupos de pressão ilegítimos que buscam favorecer seus interesses particulares. O processo político-administrativo foi caracterizado por uma burocracia de estilo weberiano, onde se espera que os servidores cumpram obedientemente as regras e ordens de seus superiores (políticos e/ou gestores públicos) e baseiem seu trabalho na melhor experiência profissional disponível. A produção na forma de regulação pública e prestação de serviços foi sobretudo estruturada por regras detalhadas e direitos sociais e baseada numa oferta politicamente determinada que tem vindo a crescer juntamente com o aumento da riqueza econômica nas sociedades ocidentais. O feedback dos cidadãos e outros

atores privados ao sistema político ocorreu por meio de eleições regulares e procedimentos de responsabilização constitucional, a fim de evitar o abuso do poder executivo.

Na sequência os autores esclarecem que na Nova Gestão Pública do lado dos *inputs*, passou-se sobretudo pela introdução de mecanismos de aferição da satisfação do consumidor e de possibilidade de escolha “livre” do cliente entre diversos fornecedores públicos e privados. A fim de aumentar a eficiência de custos, a produção de serviços administrativos foi submetida a pressões competitivas por meio da criação de quase-mercados baseados em contratos internos e externos, bem como de um elaborado sistema de gerenciamento de desempenho. Do lado da produção, muitas políticas foram desregulamentadas e depois regulamentadas em torno de objetivos e metas mensuráveis e os serviços públicos são – pelo menos idealmente, impulsionados pela demanda informada dos cidadãos-alvo. O feedback assumiu a forma de medição de desempenho e benchmarking suplementados com as sanções produzidas pela competição. Em outras palavras, se a qualidade de um serviço público não for considerada satisfatória pelo cliente cidadão, o prestador, seja ele público ou privado, perderá seu negócio.

Por fim, a contribuição da Nova Governança Pública pode ser entendida como a expansão de arenas de participação empoderada reunindo atores públicos e privados em um diálogo contínuo. O uso deste termo está associado quando a contribuição para um sistema de administração política é mais ou menos sistematicamente complementada com formas mais diretas de engajamento cívico que, idealmente, vão além dos interesses restritos promovidos por grupos de interesse da elite. O processo de governança administrativa é caracterizado pela colaboração, em vez da competição, a fim de enfrentar problemas políticos complexos e transversais e superar impasses políticos. O resultado (saída) da NGP não inclui apenas a prestação de serviços públicos, proibições, permissões e decisões autoritárias, mas também envolve a implantação de novas ferramentas de governança com o objetivo de aumentar a capacidade de resolução de problemas dos atores privados que estão engajados em algum tipo de “autorregulação regulada” ou na “coprodução de soluções públicas” (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2013).

E, ainda, o mecanismo de feedback do NGP envolve não apenas responsabilidade constitucional e política, mas também uma variedade de procedimentos de responsabilidade que permitem múltiplos padrões e formas de prestação de contas para cima, para baixo e horizontalmente (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2013).

Finalizada a caracterização da governança pública numa ótica de paradigma na elaboração e prestação do serviço público, passa-se às considerações voltadas para as bases principiológicas atuantes sob o manto da Governança Pública.

### 2.1.4 Perspectivas principiológicas associadas à governança pública

Segundo Torfing e Triantafyllou (2013) durante a maior parte do século XX, a governança pública nas democracias liberais foi caracterizada por uma mistura de burocracia clássica de estilo weberiano enfatizando a legalidade e imparcialidade por um lado, e a democracia representativa caracterizada por eleições regulares e competitivas, por outro. Contudo, ainda não há um suporte teórico consistente que garante a sustentação à Nova Governança Pública. Há, sim, um conjunto de princípios, como o processo e foco no resultado, a coordenação, a participação e a coprodução.

De modo complementar, Denhardt e Denhardt (2007) destacam as principais ideias relacionadas ao Novo Serviço Público:

1. Servir o cidadão e não o consumidor. Isso significa que os servidores públicos desenvolvem relações de confiança e colaboração com os cidadãos.
2. Buscar o interesse público. O objetivo é a criação de interesses e responsabilidades compartilhados.
3. Valorizar a cidadania sobre o empreendedorismo. O alcance do interesse público se dá através do comprometimento dos servidores públicos e cidadãos voltados à contribuições reais para a sociedade.
4. Pensar estrategicamente e agir democraticamente. O esforço coletivo e os processos de colaboração são capazes de conciliar políticas e programas com as necessidades públicas de forma mais efetiva.
5. Reconhecer que *accountability* não é simples. Observância do interesse dos cidadãos, valores comunitários, da constituição e normas políticas.
6. Servir em lugar de dirigir. Reconhecer a importância do uso da liderança compartilhada e baseada em valores, a fim de articular os cidadãos e atender a interesses compartilhados.
7. Valorizar as pessoas e não somente a produtividade. Respeitar a todas as pessoas, empregar a liderança compartilhada e processos de colaboração para alcançar o sucesso das organizações públicas e suas redes.

Mais recentemente, Denhardt e Denhardt (2015) observaram a importância de temas como a cooperação além das fronteiras; a necessidade de administradores públicos enxergar a governança em termos de redes que representam oportunidades de participação aos cidadãos; como cidadãos se utilizam de serviços online; o despertar das instituições públicas; a

importância da transparência; a necessidade crescente de envolvimento dos cidadãos em questões cada vez mais complexas em contextos de governança local.

Já Bovaird (2005) aponta que os princípios associados a governança pública surgem num cenário acerca dos debates e decisões que sejam capazes de gerar qualidade de vida, em que pese esse cenário represente um potencial de conflito, de divisão e disfunção, a não ser que sejam realizados dentro de certas regras e convenções acordadas. O autor destaca ainda, que os princípios listados abaixo, não servem apenas como forma de se avaliar os órgãos públicos, mas também, de empresas privadas e organizações não governamentais.

Quadro 5 – Princípios da Governança Pública

<ul style="list-style-type: none"> <li>• decisões democráticas</li> <li>• engajamento cidadão e de participantes interessados</li> <li>• tratamento justo e honesto aos cidadãos</li> <li>• sustentabilidade e coerência nas políticas</li> <li>• vontade e capacidade de trabalhar em parceria</li> <li>• transparência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>accountability</i></li> <li>• inclusão social e igualdade</li> <li>• respeito pela diversidade</li> <li>• respeito pelo direito do próximo;</li> <li>• respeito pelo estado de direito;</li> <li>• capacidade de competir em um ambiente global.</li> </ul>
---	---

Fonte: adaptado de Bovaird (2005, p. 220-221).

A noção de participação é reforçada por Torfing e Triantafyllou (2013), pois a formulação de políticas e a prestação de serviços públicos devem ser melhorados, não pelo aumento da agentificação, competição e escolha, mas por mais cooperação, negociação e a participação ativa das partes interessadas relevantes, que pretendem contribuir com seus conhecimentos, ideias e recursos. Tais princípios são informados mais ou menos consistentemente por teorias sociológicas sobre organizações e redes e teorias políticas sobre cidadania ativa, empoderamento e participação.

Já Osborne (2010) destaca o estado plural, que significa a presença de múltiplos atores interdependentes que contribuem para a entrega do serviço público, e o estado pluralista, que significa a presença de diversos processos capazes de informar o sistema de elaboração da política pública. Como decorrência dessas características, o autor frisa que o foco passa a ser as relações interorganizacionais, evidenciada através de redes e onde a *accountability* é negociada tanto no nível interorganizacional, quanto no nível interpessoal.

Cabe também destacar que o autor considera que a base de valor da nova governança pública é dispersa e contestada, o que é inclusive objeto do seguinte questionamento: “quais

valores sustentam a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços em tais sistemas?” (OSBORNE, 2010, p. 11).

Por outro lado, Bovaird (2005) destaca a importância dos princípios de governança pública, mas ressalta que pode não ser possível alcançar todos eles simultaneamente. Além disso, é improvável que sejam igualmente importantes para todas as partes interessadas em todos os contextos. Ainda mais problemático, existem outros princípios, como o custo-benefício, que não são princípios de governança, mas que também pode ser politicamente muito importante para as organizações do setor público. Esses potenciais conflitos, segundo o autor, leva a uma área conceitualmente difícil de como os princípios de governança podem ser negociados.

Rhodes (2007) também procurou delimitar a governança pública através de sua caracterização e assim propôs:

a) Interdependência entre organizações. Presença de atores não estatais. A fronteira entre o público, o privado e os setores voluntariados é alternada e opaca.

b) Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos compartilhados.

c) Interações tipo jogo, enraizadas na confiança e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede.

d) Um grau significativo de autonomia do Estado. As redes não são responsáveis perante o estado; elas são auto-organizadas. Embora o Estado não ocupe uma posição privilegiada e soberana, ele pode indiretamente e imperfeitamente dirigir as redes.

Klijn (2012, p. 8-9), por sua vez, segmenta sua análise com base em dimensões, segundo alguns critérios:

Quadro 6 – Caracterização da governança

Dimensões	Governança
Foco	Mudanças e adaptações nas relações entre governos e outros atores (foco interorganizacional)
Objetivos	Melhorar a coordenação interorganizacional e qualidade da tomada de decisão
Ideias centrais / técnicas de gestão	Uso do gerenciamento de rede: ativando atores, organizando pesquisas e reunindo informações (apuração conjunta de fatos), explorando o conteúdo, organizando, regras de processo, etc.

Política	As metas são desenvolvidas durante processos de interação e de tomada de decisão, titulares de cargos eleitos são parte do processo ou são meta-governadores
Complexidade	A sociedade moderna é complexa e requer interdependência, os cidadãos não aceitam decisões de atores públicos como genuínas. Tomar parte na complexidade ao interagir com os atores da sociedade é inevitável e/ou necessário para alcançar resultados satisfatórios

Fonte: Adaptado de Klijn (2012).

Outra visão é apresentada no livro “Handbook on theories of governance” cujos conceitos teóricos básicos remetem as redes, a participação pública, representação, deliberação, poder, legitimidade, *accountability* e transparência, entre outros. Segundo Ansell e Torfing (2016, p. 8) o poder estatal passa a ser exercido de uma forma cada vez mais difusa, o que reflete na perda do monopólio do estado, para diversos outros atores, na elaboração, implementação e avaliação da política pública.

Não menos importante, a Lei 13.675/2018 instituiu princípios vinculados à Política Nacional de Segurança Pública, aplicáveis aos processos de transferência de recursos, cabendo citá-los: a) participação e controle social (Art. 4º, VII, Lei 13.675/2018), transparência, responsabilização e prestação de contas (art. 4º, XVI, Lei 13.675/2018). Além desses, cabe destacar os princípios “respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos” e “respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos”, associados à perspectiva do estado democrático de direito.

Na sequência desta dissertação serão abordadas as principais características da participação pública.

## 2.2 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO PRINCÍPIO DE GOVERNANÇA

### 2.2.1 Os desafios da participação cidadã

A participação cidadã é frequentemente caracterizada como um resultado inevitável de um movimento lógico de modos isolados e burocráticos de governança para abordagens mais abertas, transparentes e participativas. Esta mudança de modelo estaria atrelada aos valores pós-modernos presentes nos cidadãos, que passaram a ver com desconfiança as instituições

formais e a ampliação do desejo de participação. Os argumentos a favor da democracia participativa também se baseiam na simples desilusão com o modelo tradicional de governança de burocracias hierárquicas de servidores públicos isolados e a crença de que a participação controla o poder administrativo. Durante muitos anos, o modelo hierárquico-burocrático weberiano tem sido atacado de vários lados por sua incapacidade de resposta (MOYNIHAN, 2003).

De modo alternativo, como sugere Fung (2006), supõe-se que a principal razão para aumentar a participação cidadã em qualquer área da governança contemporânea é que o conjunto autorizado de tomadores de decisão – normalmente representantes eleitos ou funcionários administrativos – é de alguma forma deficiente. Apesar do público possivelmente não ter o conhecimento, competência, propósito público, recursos ou respeito necessários para comandar o cumprimento e a cooperação, estas deficiências podem ser mitigadas em grande medida por quem participa: (a) eles são adequadamente representativos da população relevante ou do público em geral? (b) interesses ou perspectivas importantes são excluídos? (c) eles possuem a informação e a competência para fazer bons julgamentos e decisões? (d) os participantes são receptivos e responsáveis perante aqueles que não participam?

Na mesma senda Torfing e Triantafyllou (2013) afirmam que cidadãos e outros atores privados têm sua própria compreensão dos problemas e também podem ter experiências importantes, ideias, recursos e energia que podem contribuir para resolver os problemas, embora possam precisar de outros conhecimentos públicos e assistência profissional para formular soluções eficazes e viáveis. O desafio, então, é desenvolver instituições e procedimentos de colaboração por meio dos quais as identificações de problemas e objetivos muitas vezes bastante gerais e vagos, elaborados pelos formuladores de políticas sejam trocados e debatidos juntamente com os problemas e objetivos mantidos por diversos grupos privados.

Segundo o cenário descrito e como consequência as democracias estão sendo pressionadas e a administração pública deve evoluir para acomodar novas formas de participação pública. No Reino Unido, como em muitos outros países, a natureza da tomada de decisões democráticas e do funcionamento das instituições públicas são atualmente o foco dos principais debates políticos. Pedidos de participação são uma ferramenta legal que permite a certas organizações e grupos o direito de solicitar a participação em processos de tomada de decisão no Serviço Público, tais como o governo local, a polícia e os bombeiros, conselhos de saúde e outras agências nacionais (BENNETT *et al.*, 2022).



Roberts (2004) ainda destaca que é impossível governar sem o consentimento dos governados. A sociedade moderna é complexa e as pessoas têm que ser incluídas como fonte de informação e sabedoria coletiva para que a sociedade use seus recursos de maneira sábia. E, ainda, os desafios multifacetados da governança contemporânea exigem um relato complexo das maneiras pelas quais aqueles que estão sujeitos a leis e políticas devem participar de sua elaboração (FUNG, 2006).

Portanto, os valores da burocracia baseiam-se em conhecimentos e qualificações, que a colocam em conflito com os valores democráticos ou representativos que sustentam a ideia de participação. O modelo tradicional de *accountability* da democracia governamental baseava-se no pressuposto de que os representantes públicos eleitos exerciam o controle político da burocracia, projetando políticas que eram implementadas por administradores neutros. No entanto este conceito foi desfeito, fazendo com que a *accountability* democrática e o controle da burocracia exigisse maior participação pública no processo de tomada de decisão de interesse público (MOYNIHAN, 2003).

A participação dos cidadãos é intrinsecamente valiosa porque desenvolve as mais altas capacidades humanas e promove um caráter moral ativo e de espírito público. O Estado existe para estabelecer as condições para o exercício da cidadania para que os membros possam viver bem. Esta ainda seria uma habilidade e uma capacidade que se desenvolve com a prática, formando um ciclo virtuoso, reforçando a democracia (ROBERTS, 2004).

Essa virada para a participação foi uma resposta teórica às observações de que a burocracia ocupava espaços de trabalho político no governo. A ideia de introduzir o procedimento democrático no espaço administrativo era e continua a ser uma solução amplamente considerada para os problemas de que a burocracia é percebida como não representativa (ECKERD; HEIDELBERG, 2020).

Assim, a participação cidadã tem sido obrigatória em muitas políticas públicas e programas. Os cidadãos foram incluídos mais diretamente (por lei ou discricionariedade administrativa) na prática administrativa. O próprio povo é o melhor garantidor dos seus direitos, e é o Estado de direito, e não as pessoas, que protegerá as suas liberdades. O envolvimento direto dos cidadãos também promove sistemas políticos e administrativos mais responsivos que estão mais em sintonia com o que os cidadãos desejam, especialmente nos estágios iniciais do processo político, quando a agenda é definida (ROBERTS, 2004).

Ainda é preciso esclarecer, segundo Roberts (2004), que a participação pode ser direta ou indireta. A indireta, também denominada de democracia representativa, é resultado do processo de eleição dos representantes para cargos oficiais. A participação direta, por sua vez,

resulta dos processos de interação entre os representantes eleitos ou titulares de cargos oficiais com o público. Em outras palavras é o mecanismo para aqueles sem poder desafiar aqueles que detém o poder.

Diversos autores citam a necessidade por legitimidade nas ações ou decisões dos governos e destacam que a participação pública desempenha um importante papel nesse processo (HALVORSEN, 2003; NEDERHAND; EDELENBOS, 2022; BENNETT *et al*, 2022; IGALLA; EDELENBOS; MEERKERK, 2019), o que faz da democracia direta uma das responsáveis por manter a vida comunitária vital e as instituições públicas *accountable* (ROBERTS, 2004).

Em se tratando de definição, Roberts (2004) destaca que o conceito de participação cidadã tem uma longa linhagem. O primeiro registro escrito da participação direta dos cidadãos veio das cidades-estado gregas e uma de suas primeiras expressões foi na Eclésia de Atenas. Atualmente a participação pode descrita como o meio para ter uma ação em comum com outros, para participar com os outros, ou seja, a participação direta dos cidadãos significaria o cumprimento dos direitos e deveres legais de cada um, conforme especificado na Constituição, ou, alternativamente, ao processo pelo qual os membros da sociedade compartilham do poder com os representantes de cargos públicos na tomada de decisões substanciais e a realização de ações relacionadas a comunidade. A autora também registra que se trata de um conceito contestado, que pode assumir diversas visões, como a política e a legal. Portanto, a participação pública refere-se a esses membros que servem sem remuneração e não têm autoridade formal na tomada de decisão governamental voltada a formulação ou implementação de políticas públicas.

Moynihan (2003), por sua vez, esclarece que a participação cidadã refere-se a cidadãos ou representantes dos cidadãos (que não são funcionários eleitos) interagindo e fornecendo feedback ao governo em alguma parte do processo político (formulação ou implementação de políticas). Três argumentos teóricos intimamente inter-relacionados apoiam a ascensão da participação pública: a teoria do discurso pós-moderna, a desilusão com a burocracia e a busca por um ideal democrático.

Já Torfing e Triantafyllou (2013) indicam que o objetivo da participação cidadã é mobilizar recursos privados, energia e ideias na coprodução da governança pública, a fim de aumentar sua legitimidade de entrada e saída, que no fundo traz a noção de cidadania ativa, que enfatiza o concurso de direitos e obrigações conferidos aos cidadãos pela comunidade a que pertencem e, assim, tende a substituir a noção liberal de cidadania que concebe a cidadão como um portador individual passivo de direitos legais.

Segundo Bryson *et al* (2012) a participação pública deriva de múltiplas finalidades: para atender requerimentos legais; para incorporar os ideais de participação e inclusão democráticas; como mecanismo de promoção social; como método de informação ao público; para melhorar a compreensão dos problemas públicos e explorar e gerar possíveis soluções; para produzir políticas, planos e projetos de maior qualidade em termos de conteúdo; para gerar suporte para decisões e a sua aplicação; gerenciar a incerteza.

Fung (2006), por sua vez, sugere que a participação possui tipos diferentes e pode ser empregada em diferentes dosagens. Desse modo, destaca que há três importantes dimensões ao longo das quais as formas de participação direta variam. A primeira dimensão está focada em quem participa. Alguns processos participativos sugerem a presença de *stakeholders* de elite como representantes de grupos de interesse; já outros processos são abertos, admitindo a participação de qualquer pessoa. A segunda dimensão refere-se a como os processos de participação permitem a troca de informação (comunicação) e como tomam decisão. Assim, há aqueles processos em que os participantes recebem as informações de representantes públicos que anunciam e explicam as políticas. Um número significativamente menor permite que os cidadãos participem da deliberação. A terceira dimensão descreve o *link* existente entre as discussões e a política ou a ação pública propriamente dita. Essas três dimensões dão forma à participação, seu modo de comunicação e decisão, e extensão da autoridade. O autor ainda conclui que para compreender o potencial e os limites das formas participativas e assim permitir o desenho institucional da participação, é necessário identificar (1) Quem participa? (2) Como eles se comunicam e tomam decisões? (3) Qual é a conexão entre suas conclusões e opiniões, por um lado, e as políticas e ações públicas, por outro?

Em continuidade Moynihan (2003) sugere uma tipologia para a participação. Segundo o autor os argumentos pró-participação retratam a participação como um canal para a voz democrática direta na tomada de decisões, exigindo que as decisões que afetam os cidadãos sejam tomadas pelo envolvimento direto e aberto desses cidadãos. Um dos principais objetivos dessa abordagem da participação é, portanto, em direção a uma representação maior e direta de todos os cidadãos. Todos os cidadãos devem ser capazes de fornecer contribuições, não apenas aqueles que são qualificados por eleição, posição, experiência, influência ou dinheiro. De modo sintético, a tipologia de Moynihan (2003) considera dois elementos: (1) amplitude de envolvimento dos cidadãos, indicando a extensão da participação representativa; (2) o nível de envolvimento dos cidadãos, medindo a extensão a qual ocorre a plena participação.

Baseada na assertiva acima Moynihan (2003) propôs três categorias de participação: (a) a pseudoparticipação, que sugere um esforço simbólico para promover o envolvimento do

público; (b) a participação parcial, que sugere a consulta aos cidadãos, mas com impactos limitados; (c) a participação completa, a qual indica que os cidadãos têm um discurso autêntico com o governo, e seus pontos de vista são levados em conta.

Por fim, cabe registrar a tipologia proposta por Moyhinan (2003), descrita logo a seguir:

Quadro 7 – Uma Tipologia da Participação Cidadã

Representatividade		
Nível	Estreita	Ampla
Pseudo	Decisões: falta de transparência, realizada pelos funcionários públicos Participação: simbólica, uso de pequena quantidade de cidadãos	Decisões: realizada pelos funcionários públicos Participação: simbólica, mas envolve grande quantidade de grupos diversos de cidadãos
Parcial	Decisões: realizada pela elite do governo com influência limitada de grupos de interesse escolhidos Participação: grupos de interesse exercem influência, a maioria dos cidadãos não tem oportunidade de participar	Decisão: feitas por agentes públicos, com influência limitada da participação Participação: grande grupo diversificado de cidadãos envolvem-se em um discurso limitado com o governo
Completa	Decisão: feitas por funcionários públicos e grupos de interesse escolhidos Participação: os grupos de interesse exercem influência substantiva, falta à maioria dos cidadãos oportunidade de participar	Decisão: feitas por funcionários públicos com forte influência da participação Participação: grande grupo diversificado de cidadãos envolvem-se em um discurso significativo com o governo

Fonte: Adaptado de Moynihan (2003).

De modo complementar Clark (2021) quando trata do *design* da participação elenca fatores relevantes como quem é convidado a participar, como que se dá o processo de interação, qual a fundamentação para a participação e quem é o responsável por trazer as pessoas à mesa para discussões.

A despeito dos processos de tomada de decisão, Roberts (2004) destaca a necessidade de compartilhamento do poder e das decisões com o público. Nesse sentido os cidadãos são vistos como parte integrante do processo de governança e seu envolvimento ativo é considerado essencial nas decisões substantivas enfrentadas por uma comunidade. As decisões substantivas, neste caso, são definidas como aquelas que são importantes e críticas na vida comunitária, conforme definido pelos membros da comunidade.

No mesmo sentido Olsen e Feeney (2022) indicam que as democracias modernas têm como premissa a crença de que a vontade do povo capacita o governo e que as organizações públicas tem a responsabilidade de envolver os cidadãos no processo de decisão pública, sendo este, portanto, um processo de democratização das instituições burocráticas. Pesquisas científicas em geral indicam que o público pode tornar as decisões do governo mais reflexivas da vontade pública e melhorar a *accountability* e a transparência do governo.

Deste modo, pode-se afirmar que uma abordagem colaborativa envolve diversos participantes representando organizações públicas e privadas em um processo deliberativo (CLARK, 2021), e ainda, o fato de que o cidadão tem o conhecimento e a capacidade de participar mais plenamente nas decisões políticas, técnicas e administrativas que os afetam (ROBERTS, 2004).

Rosenbloom (2013) ao seu tempo, argumenta que a teoria da administração pública consiste em três visões heterogêneas: a visão gerencial, legal e política. A abordagem gerencial com enfoque na participação pública num governo local é exemplificada quando os gestores têm o poder de projetar e implementar a participação pública nos programas (OLSEN; FEENEY; 2022). Já a visão legal aplicada a administração pública pressupõe a presença de ordenamento jurídico (ROSENBLOOM; 2013). Como consequência, as leis, por exemplo, podem incentivar ou mesmo demandar certos tipos de procedimentos de engajamento público ou ditar com que frequência ou quanto os gestores devem se envolver com o público ao tomar decisões (OLSEN; FEENEY; 2022).

Por fim, sob a perspectiva política reside a formulação das políticas públicas, cujos valores dão ênfase a representatividade e a capacidade de resposta, além da *accountability* política, por meio da supervisão de eleitores (ROSENBLOOM, 2013). Os gestores públicos locais são influenciados pelas exigências dos eleitos e dos seus círculos eleitorais. As leis e regulamentos que orientam a participação pública são instituídos por representantes eleitos. Os políticos podem aplicar pressão variável para impor ou ignorar esses requisitos. Esses fatores políticos moldam a extensão do envolvimento do governo local com os cidadãos (OLSEN; FEENEY, 2022).

Já no campo do setor de planejamento, verifica-se um debate sobre a eficácia de muitas das abordagens padrão para a participação do público, contudo as técnicas de participação continuam a evoluir à medida que o envolvimento dos cidadãos se tornou um pilar na prática de planejamento. Assim, a tendência volta-se para o foco nas escolhas de design técnico, como o formato de participação (CLARK, 2021).

Nesse sentido, a participação pública na tomada de decisões do governo é essencial para a governança democrática. Quando o governo é sensível à contribuição dos cidadãos, eles passam a se envolver mais no processo de governança — liderando a uma governança ainda mais democrática (SJOBERG; MELLON; PEIXOTO, 2017). Por outro lado, se as agências governamentais nunca procuram entender a vontade dos cidadãos ou desconsideram a contribuição dos cidadãos, os serviços públicos alinham-se com as preferências dos burocratas, independentemente da vontade pública. Assim, o governo será mais ou menos democrático, dependendo de quanta influência os cidadãos têm sobre tomada de decisão do governo (OLSEN; FEENEY, 2022).

Os imperativos para a participação pública também influenciam os esforços dos gestores do governo local para alcançar mais partes interessadas. Evidência empírica indica que a participação pública legalmente obrigatória desenvolve uma participação mais ativa e diversificada das partes interessadas nos processos de tomada de decisão do governo. Portanto, mecanismos de participação obrigatórios podem criar caminhos para que os cidadãos se envolvam em diferentes tipos de atividades de participação. Essas atividades podem incluir contribuições sobre planos e prioridades governamentais, compartilhando *feedback* sobre a qualidade do serviço e as decisões dos setores, e a prestação de supervisão (OLSEN; FEENEY, 2022).

Contudo é necessário registrar, segundo Roberts (2004) que a participação direta do cidadão enfrenta diversos dilemas, destacados pela literatura. Nessa perspectiva a autora revela questões chave como a acomodação de grupos numerosos e de grande quantidade de indivíduos, ou seja, a dificuldade de se ouvir pessoas em grande quantidade. Outra questão diz respeito a como conciliar a representatividade segundo minorias étnicas e religiosas, indígenas, mulheres, idosos, gays, lésbicas, jovens, desempregados e imigrantes. Outro ponto dá ênfase à capacidade do cidadão concorrer com os profissionais em termos de conhecimento, informação e expertise. O último aspecto a ser trabalhado é o que relaciona às tomadas de decisão rápidas, que normalmente demanda um pequeno grupo de pessoas deliberando, o que em tese inviabiliza a participação das pessoas.

De modo complementar, Moynihan (2003) aponta que teóricos do discurso normativo observam uma baixa taxa de participação efetiva, em parte devido a uma predisposição negativa dos administradores para a reforma, sugerindo, inclusive a necessidade de reeducar os gestores públicos. Em oposição à perspectiva normativa, a perspectiva instrumental sugere que os administradores são mais propensos a se preocupar com a pressão colocada sobre o processo de decisão e os custos colocados sobre o administrador decorrentes da participação pública.

Segundo esta perspectiva, Moynihan (2003) apontou os custos administrativos e benefícios instrumentais que a participação pode gerar, conforme quadro abaixo:

Quadro 8 – Custos administrativos e benefícios instrumentais da participação

<p><b>Custos administrativos diretos</b></p> <p>Tempo e esforço dos administradores em coordenar a participação</p> <p>Custos de oportunidade de tempo e esforço dos administradores na coordenação da participação</p> <p>Custos de informar os cidadãos sobre as oportunidades de participação</p> <p>Custos da educação dos cidadãos através do fornecimento de informações relevantes para a discussão da participação</p>
<p><b>Custos do processo de decisão</b></p> <p>A participação cria atrasos administrativos excessivos, retardando o processo de tomada de decisões e implementação</p> <p>Reduz a capacidade de chegar a um consenso e ao fechamento de decisões</p>
<p><b>Custos do resultado da decisão</b></p> <p>As decisões serão menos oportunas</p> <p>Os cidadãos podem não ter conhecimento para tomar boas decisões com base no ponto de vista especializado do administrador</p> <p>Participação inadequada para lidar com questões complexas e técnicas; a informação técnica e científica pode ser negligenciada</p> <p>A participação do público pode dissuadir a inovação e as novas políticas</p> <p>Decisão pode ser mais desigual devido à falta de representatividade dos participantes</p> <p>Se o público não está disposto a fazer trocas, isso restringe a capacidade do governo de infligir perdas a grupos. A falta de vontade de fazer concessões pode levar à busca dos muitos interesses constituintes, em vez do interesse público geral, e requer compromissos</p>

que permitam que cada grupo ganhe, o que provavelmente aumentará os custos absolutos das decisões.
<b>Custos administrativos de interesse próprio</b> Possível perda de controle da agenda de decisão, fonte de poder e prestígio para o administrador Perda de influência sobre as políticas que moldam as tarefas para o administrador Redução da estabilidade, regularidade e rotinização de decisões do programa
<b>Benefícios instrumentais</b> Os programas, informados pelas preferências dos cidadãos, serão mais direcionados e eficazes Ideias adicionais e inovadoras sobre como prestar serviços públicos Governo concedeu maior senso de legitimidade democrática na percepção pública Maior aceitação das decisões públicas Possibilidade de coprodução, levando a resultados mais eficazes do programa O público pode apoiar a posição do administrador sobre uma questão específica Cooptar a sociedade civil na prestação de serviços públicos Cumprimento dos mandatos de participação (onde for apropriado)

Fonte: Adaptado de Moynihan (2003).

A fim de mitigar os dilemas enfrentados pela participação direta do cidadão, Roberts (2004) enfatiza que significativa evolução já fora registrada. Em que pese haver uma dificuldade em se trazer a presença de quantidade e representatividade, há espaço para novas tecnologias e portanto, para a melhora da participação do cidadão nos processos públicos. Na última década, houve um aumento no número de livros e artigos escritos sobre o tema da participação direta dos cidadãos, diálogo, deliberação, colaboração e uso da tecnologia da informação para apoiar o processo democrático. Experiências criativas com participação cidadã direta estão ocorrendo no campo em número crescente.

Conclusa a participação pública descrita numa visão associada aos princípios de governança, no próximo tópico foram abordadas as estratégias de participação pública e o papel dos gestores públicos.

### 2.2.1 Estratégias de participação cidadã e o papel dos gestores públicos



Apesar dos gestores públicos reconhecerem o valor da participação pública para uma variedade de propósitos, processos e decisões, frequentemente eles não têm uma boa compreensão de como conceber processos de participação para alcançar resultados desejáveis (BRYSON *et al*, 2012).

A participação pública é uma base quase universalmente aceita da democracia. No contexto das democracias modernas, a participação do cidadão no governo tem tradicionalmente centrado em participação indiretas através do voto. No entanto, ao longo das últimas décadas, as demandas por participação direta dos cidadãos cresceram tremendamente em os níveis local, estadual e nacional em todo o mundo (NABATCHI, 2012).

Roberts (2004) observa que a participação direta dos cidadãos se manifesta em todos os níveis de governo, embora tenda a ser mais evidente local e regionalmente devido a problemas de escala. São encontradas em programas e áreas políticas, como educação, policiamento, saúde e serviços sociais, justiça e sistemas ambientais e desenvolvimento econômico e comunitário. Os cidadãos também estão envolvidos em todas as etapas da formulação de políticas – análise, iniciação, formulação, implementação e avaliação.

Já Fung (2006) destaca que a tomada de decisão em um projeto de desenvolvimento urbano complexo, por exemplo, geralmente resulta de interações entre várias arenas, como agências de planejamento, negociações com partes interessadas, conselhos de bairro e audiências públicas.

Pesquisas sugerem que algumas formas de participação são mais propícias ao empoderamento público (ou seja, impacto público) do que outras, embora o consenso generalizado sobre esses resultados tenha sido indescritível. Por exemplo, um dos mecanismos de participação mais comuns – a audiência pública – é frequentemente denegrado por sua ineficácia e pela facilidade com que é tantas vezes subvertido pelos administradores (BUCKWALTER, 2014).

Nesse mesmo sentido vale registrar Moynihan (2003) onde observa que a crítica à audiência pública e a outros fóruns participativos tradicionais implica que o alcance de objetivos normativos de participação plena e ampla repousa em grande parte no afastamento de tais modos de participação facilmente controlados e na adoção de técnicas de participação mais adequadas. Reforçando a noção de limitações ao mecanismo acima citado, Fung (2006) afirma que a grande maioria dos que comparecem a eventos como audiências e reuniões comunitárias não apresentam suas próprias opiniões.

As participações convencionais incluem ações como servir em júris, participar de audiências públicas, participar de conselhos consultivos, comissões e forças-tarefa, responder

a pesquisas telefônicas e questionários de recorte de jornais, entrar em contato e se reunir com funcionários públicos e escrever cartas ao editor expressando interesse ou oposição a alguma ação governamental. São tidas como participações de “sentido único”, do funcionário público para o cidadão ou do cidadão para o funcionário e não inclui o engajamento cidadão em diálogos e deliberações. Em oposição a estes mecanismos está a participação eletrônica, que facilita a presença de grandes grupos que permite a deliberação online em comunidades democráticas virtuais (ROBERTS, 2004).

Moynihan (2003) indica outra modalidade de participação, derivada da audiência pública, chamada de Cúpulas dos Cidadãos<sup>6</sup>, estratégia adotada pela cidade de Washington, capital do EUA, cujos resultados não apenas forneceram conselhos sobre como fornecer programas mais eficazes e direcionados, mas também criaram um senso de maior legitimidade para um governo famoso pela má governança e pelo aumento dos esforços de coprodução com organizações não-governamentais. No caso em tela, os gestores públicos mostraram uma disposição para inovar, no entanto, tal inovação serviu para atualizar um modo tradicional de participação, a audiência pública, ao invés de criar um novo modo de participação.

No que se refere à motivação para emprego da participação, de acordo com Bryson *et al* (2012) diferentes tipos de problemas ou desafios exigem respostas com soluções diferentes. Os projetos para participação devem ser adaptados para ajudar no desenvolvimento dessas respostas. Por exemplo, problemas eminentemente técnicos ou operacionais provavelmente não exigirão alterações substanciais no relacionamento entre as partes interessadas, estratégias organizacionais amplas ou mecanismos de governança. Em contraste, os problemas que são mais complexos e politicamente carregados provavelmente exigirão alterações na base de conhecimentos ou tecnologia aplicável, novos conceitos e mudanças no relacionamento com as partes interessadas.

Em contraponto, Roberts (2004) destaca que o envolvimento dos cidadãos pode não funcionar e não funciona como previsto e as consequências para a participação não são boas para a saúde a longo prazo da democracia. Por outro lado, o fracasso poderia documentar o sucesso daqueles que estruturaram um sistema de forma a limitar a participação direta dos cidadãos. Uma vez que o sistema desencoraja ou, como diriam alguns, impede em grande medida o envolvimento substantivo dos cidadãos, seria razoável concluir que quando

---

<sup>6</sup> De acordo com o portal “Involve”, “Citizens’ Summits” são encontros deliberativos que envolvem grande número de pessoas (algo em torno de 500 a 5000 participantes) que se utiliza de comunicação baseada em tecnologia para facilitar as discussões. Disponível em: <https://involve.org.uk/resources/methods/citizens-summits>. Acesso em: 04 mar. 2023.

solicitados a participar, os cidadãos ou não sabem como, não querem ou nem se importam em tentar. Assim, falhas na participação direta poderiam ser atribuídas ao desamparo aprendido e ao sucesso de um sistema que impede sua participação substantiva em primeiro lugar.

Na sequência, Bryson *et al* (2012) sintetiza diretrizes de design para participação pública:

Quadro 9 – Diretrizes de design para a participação pública

<b>Avaliar e projetar para contexto e propósito</b>
1. Avaliar e ajustar o design para o contexto do problema
2. Identificar e projetar para atingi-los
<b>Recrutar recursos e gerenciar a participação</b>
3. Analisar e de forma apropriada envolver os <i>stakeholders</i>
4. Trabalhar com os <i>stakeholders</i> para estabelecer a legitimidade do processo
5. Promover uma liderança eficaz
6. Buscar recursos para e através da participação
7. Criar regras e estruturas apropriadas para orientar o processo
8. Gerenciar dinâmicas de poder
9. Usar tecnologias de vários tipos para alcançar fins de participação
<b>Avaliar e redesenhar continuamente</b>
10. Desenvolver e utilizar medidas de avaliação
11. Projetar e reprojetar

Fonte: Adaptado de Bryson *et al* (2012).

Explicando o quadro 08, segundo Bryson *et al* (2012) o primeiro passo assevera que os processos de participação devem se adequar ao contexto em que se pretende intervir. Assim, se faz necessário uma compreensão clara do contexto o qual a organização está inserida, tais como aspectos demográficos, sociais, político, tecnológico, entre outros, além de incluir os objetivos da organização e os *stakeholders*. De igual modo, diferentes tipos de problemas ou desafios demandam por respostas diferentes, ou seja, o design da participação deve ser feito sob medida para assistir o desenvolvimento das respostas.

Já na ótica de Fung (2006) os métodos de seleção para a participação envolvem o Estado, o pequeno público e público em geral. Nesse sentido, a seleção dos participantes remete a quem é elegível para participar e de que modo esses indivíduos se tornam participantes.

Figura 01 – Métodos de seleção para a participação

Administradores Experts	Representantes eleitos	Partes interessadas profissionais	Partes interessadas leigas	Seleção aleatória	Recrutamento aberto e direcionado	Aberto e auto- seleção	Difuso, esfera pública
Estado				Pequeno público		Público	
<b>Mais exclusivo</b>						<b>Mais inclusivo</b>	

Fonte: Fung (2006).

Segundo Fung (2006) a grande maioria dos mecanismos de participação pública utiliza o método menos restritivo de seleção de participantes: eles estão abertos a todos os que desejam participar. Nesse caso, os participantes reais são um subconjunto auto-selecionado da população em geral, indicando uma maior probabilidade de encontrarmos indivíduos que são mais ricos e mais bem educados, ou seja, não representativo de qualquer público maior.

Para abordar esta dificuldade, Fung (2006) aponta que alguns mecanismos que estão abertos a todos recrutam seletivamente participantes de subgrupos que são menos propensos a se envolver. Por exemplo, numa determinada comunidade iniciativas de policiamento e planejamento urbano empregam organizadores comunitários para divulgar reuniões em comunidades de baixa renda e minorias.

Outra possibilidade para lidar com este problema é empregar o recrutamento seletivo, de modo a proporcionar incentivos estruturais que tornam a participação mais atraente para aqueles que normalmente são menos propensos a participar da política. Deste modo para alguns locais que abordam o crime ou os esgotos, por exemplo, são particularmente convidativos para os cidadãos desfavorecidos, porque essas questões são menos urgentes para os ricos (FUNG, 2006).

Em continuidade Fung (2006) descreve ainda o método da seleção aleatória dos participantes entre a população em geral é a melhor garantia de representatividade descritiva, citando como exemplos as pesquisas deliberativas, os júris de cidadãos e as células de planejamento<sup>7</sup> selecionam aleatoriamente os participantes para discutir questões públicas.

<sup>7</sup> Do inglês “planning cells”. De acordo com o site “Participedia” as células de planejamento são um método deliberativo em que participantes diversos e selecionados aleatoriamente colaboram no desenvolvimento de soluções para um determinado problema e relatam as recomendações resultantes aos tomadores de decisão relevantes. Disponível em: <https://participedia.net/method/160>. Acesso em: 11 mar. 2023.

Um quarto método envolve as partes interessadas leigas em discussões e decisões públicas. As partes interessadas leigas são cidadãos não remunerados que têm um profundo interesse em alguma preocupação pública e, portanto, estão dispostos a investir tempo e energia substanciais para representar e servir aqueles que têm interesses ou perspectivas semelhantes, mas optam por não participar. Exemplificando o seu emprego, muitos conselhos de associações de bairro e conselhos escolares são compostos por partes interessadas leigas (FUNG, 2006).

Por fim, o quinto método descrito por Fung (2006) refere-se a alguns processos de governança que foram descritos como negociação regulatória, gestão ambiental de base e planejamento colaborativo, os quais reúnem partes interessadas profissionais. Esses participantes são frequentemente representantes remunerados de interesses organizados e funcionários públicos.

Em complementação Fung (2006) considera ainda como agentes participantes do processo os representantes eleitos pelo voto, os quais são chamados de políticos profissionais, que supostamente representam os nossos interesses, e os técnicos, também chamados de administradores especialistas, que compõem o corpo burocrático dos órgãos públicos.

Na segunda dimensão apontada por Fung (2006) tem-se a comunicação e a decisão, cujo desenho institucional especifica como os participantes interagem dentro de um local de discussão ou decisão pública. Nesse sentido, registra-se o posicionamento de Fung (2006), descrito no quadro a seguir.

Quadro 10 – Os três métodos de tomada de decisão

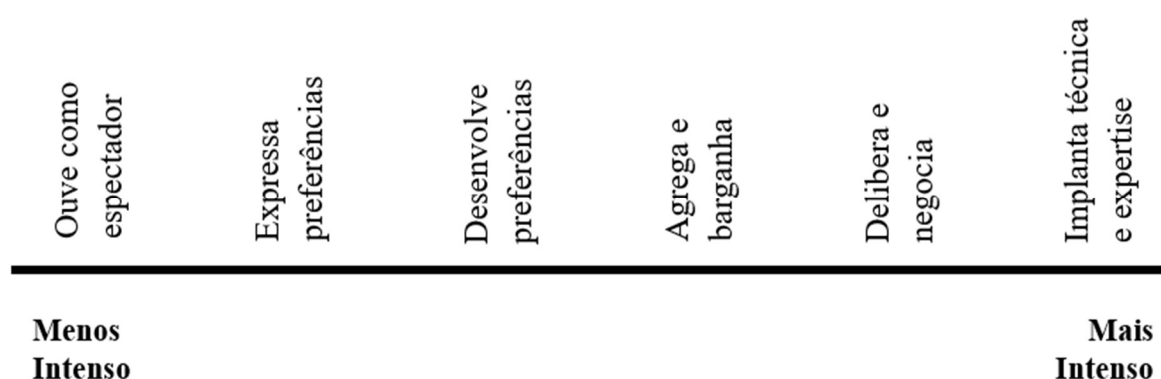
Agregação e negociação	É o método mais comum. Nesse modo, os participantes sabem o que querem, e o modo de tomada de decisão agrega suas preferências — muitas vezes mediadas pela influência e poder que trazem — em uma escolha social. A exploração e o dar e receber da barganha permitem que os participantes encontrem a melhor alternativa disponível para promover as preferências conjuntas que eles têm.
Deliberação e negociação	Os participantes deliberam para descobrir o que querem individualmente e como um grupo. Em mecanismos projetados para criar deliberação, os participantes normalmente absorvem materiais de base educacional e trocam perspectivas, experiências e razões uns com os

	outros para desenvolver seus pontos de vista e descobrir seus interesses.
Expertise técnica de funcionários	Muitas, talvez a maioria, das políticas públicas e decisões são determinadas não através da agregação e deliberação, mas por meio de conhecimentos técnicos de funcionários cuja formação e especialização profissional os adequa à resolução de problemas particulares. Este modo geralmente não envolve cidadãos. É o domínio de planejadores, reguladores, assistentes sociais, professores e diretores, policiais e afins.

Fonte: adaptado de Fung (2006).

Como consequência, Fung (2006) descreve diferentes graus, que variam do menos intenso ao mais intenso, exposto na figura abaixo.

Figura 02 – Modos de comunicação e decisão



Fonte: Fung (2006).

Analisando a terceira dimensão proposta por Fung (2006) tem-se a relação entre autoridade e poder. Segundo o autor esta dimensão mede o impacto da participação pública, ao tentar compreender como que os participantes dizem estar vinculados ao que as autoridades públicas fazem ou aos próprios participantes.

Para Fung (2006) ao longo desse espectro de influência e autoridade, surgem cinco categorias de influência e autoridade institucionalizadas. Em muitos (talvez na maioria) locais participativos, o participante típico tem pouca ou nenhuma expectativa de influenciar políticas ou ações. Em vez disso, ele ou ela participa para obter os benefícios pessoais da edificação ou talvez para cumprir um senso de obrigação cívica. Fóruns que afetam principalmente os participantes, em vez de políticas e ações, empregam os três primeiros modos comunicativos

(ouvir, expressar preferências e desenvolver preferências) em vez dos três modos de tomada de decisão mais intensivos descritos na seção anterior.

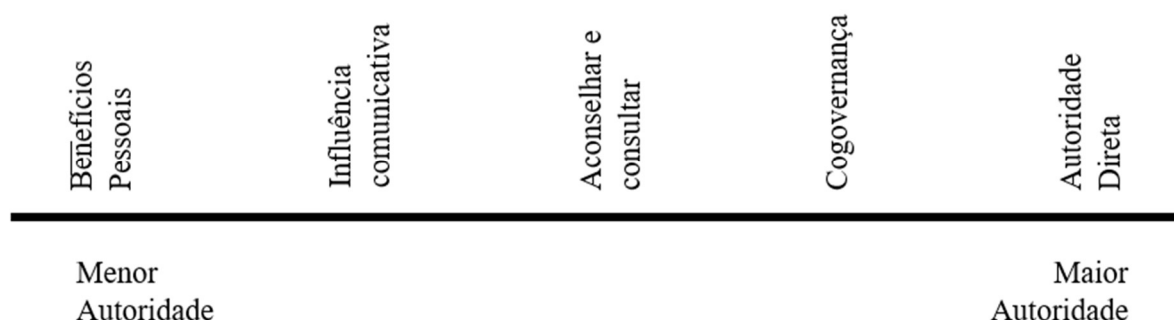
E, continuando, muitos mecanismos participativos exercem influência sobre o Estado ou seus agentes indiretamente alterando ou mobilizando a opinião pública. Suas discussões e decisões exercem uma influência comunicativa sobre membros do público ou funcionários que são movidos pelo testemunho, razões, conclusões ou pela probidade do próprio processo (FUNG, 2006).

Ainda segundo Fung (2006) fornecer aconselhamento e consulta é um terceiro mecanismo comum por meio do qual os fóruns participativos exercem influência sobre a autoridade pública. Nesse modo, os funcionários preservam sua autoridade e poder, mas se comprometem a receber informações dos participantes. O propósito declarado da maioria das audiências públicas e muitas outras reuniões públicas é fornecer tal conselho.

Contudo, de acordo com Fung (2006) o menos comum é que alguns mecanismos de participação exercitam o poder direto. É útil distinguir entre dois níveis de empoderamento. Em alguns locais, os cidadãos que participam se unem em uma espécie de parceria de cogovernança<sup>8</sup> na qual se juntam a autoridades para fazer planos e políticas ou desenvolver estratégias de ação pública. Em um nível mais alto (embora não necessariamente mais desejável) de empoderamento, os órgãos participativos ocasionalmente exercem autoridade direta sobre decisões ou recursos públicos.

Como forma de sintetizar as expressões de autoridade e poder, Fung (2006) apresenta a seguinte figura:

Figura 03 – Extensão da Autoridade e do Poder



Fonte: Fung (2006).

Roberts (2004) também destaca a importância de se observar o processo de participação. Nessa ótica o processo está preocupado com questões sobre quem participa e

<sup>8</sup> Termo em inglês empregado pelo autor: “cogoverning”.

como, patrocínio, facilitação, liderança, tomada de decisão, sequenciamento de atividades, tempo, apoio e responsabilidade pela implementação. Quanto mais as pessoas se envolvem na resolução de problemas e na tomada de decisões, mais atenção ao processo é justificada.

Em complemento, Bryson *et al.* (2012) informa que os gestores públicos são responsáveis por criar as estratégias de implementação da participação na administração pública, que pressupõe lidar com a dinâmica de poderes que envolve a participação. Além disso, o autor sugere que estratégias de participação como audiências públicas não seriam tão efetivas quanto a interações pessoais e diretas e com cidadãos, e de mesmo modo, nota-se uma fragilidade na estratégia quando o gestor público é quem decide quais assuntos devem ser discutidos.

Há também de se ressaltar que novos modos de participação não resultarão necessariamente em uma participação mais efetiva, a menos que sejam consistentes com os valores existentes dos administradores, pois segundo Moynihan (2003) o sucesso da participação tem relação com a vontade do gestor em estruturar o formato para criar um discurso representativo e significativo.

Contudo, os autores enfatizam que antes de mais nada é preciso saber se a participação é necessária ou possível. Em alguns casos será obrigatória, já em outros é opcional e parece surgir num movimento ascendente, de baixo para cima, de forma espontânea (BRYSON *et al.*, 2012).

Mudando o foco para os gestores públicos, é possível afirmar que os gestores públicos atuais enfrentam um público muito mais complexo que seus antecessores encontraram. Esse público é mais complexo em seus números, com mais organizações e mais pessoas, e mais complexo no interesse daquelas organizações e indivíduos representam, variando desde as preocupações das empresas tradicionais e grupos de trabalho para os de cidadão e grupos de interesse público. E é mais complexo nas funções que essas organizações e interesses jogam na gestão pública, com uma proeminência desses papéis ligadas a cidadãos, consumidores e parceiros (THOMAS, 2013).

Cada vez mais, os gestores têm sido chamados a tornar o governo mais aberto ao envolvimento direto dos cidadãos. Os defensores veem a participação como um meio de melhorar tanto o desempenho quanto a responsabilidade de uma burocracia retratada como desatualizada, não representativa e de baixo desempenho (MOYNIHAN, 2003).

E acrescenta-se que trabalhar com este público pode ser tão simples como fornecer serviços específicos para membros individuais do público quando eles vêm como clientes que



procuram discretos serviços, como uma coleta de lixo quando uma coleta é perdida (THOMAS, 2013).

Nesse processo, o papel dos gestores públicos foi fundamental na busca ativa de técnicas imaginativas para reinventar o formato rígido associado às audiências públicas, mantendo as características essenciais de um grupo de cidadãos e representantes discutindo questões públicas em um assentamento comunal (MOYNIHAN, 2003).

Assim, funcionários públicos e administradores tomam decisões e ações que os levam adiante. Eles podem convidar os cidadãos a participação direta e incluí-los no desenvolvimento da política ou podem desencorajá-la, até mesmo impedi-la, na execução de suas funções. Portanto, o sucesso da participação direta do cidadão recai, normalmente, ao administrador público (ROBERTS, 2004).

Na mesma linha cita-se Moynihan (2003) o qual destaca que mesmo que os defensores da participação condenem a burocracia em geral e os atuais modos burocráticos de participação em particular, os gestores públicos continuam a ser uma parte necessária do quadro de governo e, em última análise, têm a responsabilidade de estruturar a participação pública e canalizar a contribuição do público para as decisões públicas.

Em contraste, os administradores públicos têm uma discricionariedade substancial sobre a quantidade de contribuições públicas que permitem e como essa participação influencia as decisões e ainda, mesmo que cumprindo com suas obrigações legais, podem permitir pouco acesso às participações (MOYNIHAN, 2003). Pesquisas demonstram que os gestores públicos podem descartar a opinião pública e a contribuição do público pode não ser representativa do sentimento da comunidade (OLSEN; FEENEY, 2022), reforçando a afirmação de Torfing e Triantafillou (2013) de que políticos e altos gestores públicos precisam fazer esforços sustentados para garantir que os processos políticos participativos não sejam capturados pelas elites do poder local.

Ainda cabe ressaltar que a perspectiva administrativa é crucial porque o grau em que os gestores criam barreiras ou promovem o acesso a fóruns de participação e decisões públicas irá, por sua vez, moldar os custos e benefícios que os cidadãos consideram ao decidir se devem ou não participar (MOYNIHAN, 2003).

Por consequência, é relevante entender a participação através das lentes do administrador. Para esse ponto, realmente não se sabe como os administradores veem e gerenciam a participação, apesar das tensões reconhecidas entre a administração e a democracia que datam das primeiras discussões da administração pública (ECKERD; HEIDELBERG, 2020).

Um exame do ponto de vista administrativo propõe que os gestores estão menos sintonizados com os objetivos normativos de envolvimento representativo e significativo dos cidadãos do que com as preocupações com os custos e benefícios instrumentais percebidos (MOYNIHAN, 2003).

Zhang e Feeney (2018) descobriram que os gestores de governos locais que tinham uma visão favorável da participação pública eram mais propensos a alcançar os cidadãos por meio de ferramentas *online*. Esta pesquisa demonstra que os gestores podem ter uma ampla gama de pontos de vista sobre a participação cidadã e esses pontos de vista podem influenciar os resultados da participação.

Moynihan (2003), por sua vez, destaca que os administradores, muito embora possam reconhecer e entender os valores normativos da participação, eles serão motivados a usar seu poder discricionário para moldar a participação de uma maneira que reduza os custos administrativos, maximizando os benefícios instrumentais, dadas as circunstâncias ambientais específicas que enfrentam. A perspectiva instrumental, portanto, sustenta a participação com base (e somente na medida em que produz) valor instrumental líquido para os gestores públicos, em vez da proposição de maior envolvimento com base em direitos e normas democráticas.

Já Olsen e Feeney (2022) levantam a hipótese de que as percepções do gestor sobre a participação pública estarão relacionadas com a quantidade de participação pública que ocorre num governo local. Assim, espera-se mais visões favoráveis da participação pública dos gestores que estão positivamente associadas a (1) participação pública mais frequente e (2) mais tipos de atividades de participação (por exemplo, entrada de informações, *feedback*, supervisão). A conclusão dos autores infere que o ordenamento jurídico não está significativamente relacionado à frequência ou tipo de participação. Em contrapartida, o estudo indica que as percepções dos gestores acerca da participação desempenham um papel fundamental na participação pública em governos locais.

Quanto as percepções do administrador público, Moynihan (2003) ressalta que essas percepções de participação serão moldadas por benefícios potenciais, mas também pelo conhecimento de tecnologias gerenciais que podem reduzir custos e aumentar benefícios. Se os benefícios da participação superarem os custos percebidos, então é mais provável que a participação ocorra.

Nessa direção, Eckerd e Heidelberg (2020) aferem que o administrador público pode perceber a participação como um incentivador à melhora da cidadania, à melhora dos resultados dos programas públicos, ou nenhuma das hipóteses. Segundo os autores, um dos propósitos principais do artigo é verificar como os administradores públicos veem a

participação pública e o que esses pontos de vista significam para a participação pública como prática.

Com intuito de demonstrar as hipóteses acima, Eckerd e Heidelberg (2020), adotaram como estudo de caso o NEPA<sup>9</sup>, que dentre suas perspectivas prevê a participação pública como etapa necessária à tomada decisão, em projetos que tenham a capacidade de afetar o ambiente de qualquer forma. Dentre as questões, perguntou-se aos gestores públicos se consideravam a participação pública como essencial ao projeto desenvolvido e como o projeto teria sido alterado para atender a uma demanda do público.

Observando-se os principais resultados, os autores destacam que o trabalho da administração é menos sobre a promoção da democracia e mais sobre a determinação de limites através dos quais as coisas são feitas; outra descoberta é que se a participação não for formalizada, talvez ela não ocorra, porém se ela é formalizada a tendência é que a participação seja moldada para se encaixar dentro da função administrativa. Contudo, as leis que criam espaços para participação ainda estão sujeitas à discricionariedade dos gestores. Por fim, a literatura foca principalmente nos papéis que podem ser desenvolvidos no processo democrático, no entanto, os autores observam uma possível lacuna sobre o caráter discricionário dos gestores, uma vez que os gestores definem a forma que se dá a participação, a definição de quem participa e se essa participação afeta a decisão (ECKERD; HEIDELBERG, 2020).

De modo complementar e segundo Halvorsen (2003), os gestores públicos, por outro lado, estão mais interessados no papel da participação na formação da legitimidade de decisões específicas, bem como a confiança dos participantes em sua organização. Eles estão interessados na tolerância dos cidadãos para com aqueles com pontos de vista diferentes na medida em que afeta suas expectativas de decisões dos órgãos públicos.

A relação entre o cidadão e o administrador público passa a ganhar relevância, e nesse sentido Roberts (2004) destaca os papéis desempenhados pelo cidadão e pelo administrador público, segundo os modelos de administração pública.

Quadro 11 – Papéis do cidadão e do administrador público

<i>Sistema</i>	<i>Papel do cidadão</i>	<i>Papel do administrador</i>
Autoridade	Sujeito	Substituto para a autoridade do governante

<sup>9</sup> The National Environmental Policy Act, lei americana publicada em 1970 e que exige que as agências federais avaliem os efeitos ambientais de suas ações propostas antes de tomar decisões (<https://www.epa.gov/nepa/what-national-environmental-policy-act>).

Representante	Eleitor	Aplicador da legislação
Administrativo	Cliente	Expert, profissional
Pluralista	Defensor do grupo de interesse	Árbitro, julgador
Político/economia de mercado	Consumidor, cliente	Corretor, monitor de contratos
Sociedade civil	Voluntário, coprodutor	Articulador, coprodutor
Aprendizado social	Coaprendiz	Coaprendiz, facilitador

Fonte: Adaptado de Roberts (2004, p. 328).

Em determinadas circunstâncias os gestores públicos precisam da ajuda do público para produzir serviços ou perseguir objetivos públicos. Nesse sentido o público pode trabalhar em parceria com o governo. Em outras ocasiões, os gestores deliberam com o público para responder a perguntas maiores sobre quais serviços a prestar ou como exercer a autoridade governamental. Os membros do público, então, assumem o que é, sem dúvida, o seu papel mais importante, como cidadãos, deliberando com os gestores públicos sobre os rumos do governo (THOMAS, 2013).

Finalmente, provavelmente o cenário mais comum, os gestores públicos devem trabalhar com membros do público em mais de uma dessas funções em um momento, como quando as pessoas esperam ser tratadas com cortesia e ajuda, como clientes, como também expressam opiniões, como cidadãos, sobre a natureza dos programas públicos em que eles podem ajudar, como parceiro (THOMAS, 2013).

Estas realidades colocam um duplo desafio aos administradores públicos. Primeiro, eles precisam entender a natureza desses públicos, incluindo o que as pessoas esperam como cidadãos, consumidores e parceiros. Porque o governo não é sobre simplesmente prover para as pessoas, esse entendimento também deve abranger o que as agências precisam ou querem pedir ao público. Como segundo e mais difícil parte do desafio, os administradores públicos precisam saber como interagir com o público em cada um dos três papéis (THOMAS, 2013).

Na linha apresentada por Thomas (2013) os papéis desenvolvidos pelo público desenvolveram-se ao longo da evolução da administração pública e da gestão pública. A primeira onda seria a “Nova Administração Pública”, que caracterizou o público como “cidadão”. A segunda onda, “Nova Gestão Pública” caracterizou o público como “consumidor”, enquanto a terceira onda da “Governança e Coprodução” caracterizou o público como “parceiro”.

Na perspectiva do público como cidadão, outra característica da “Nova Administração Pública”, o público provavelmente desempenha seu papel mais importante na gestão pública quando se une aos gestores nesse tipo de deliberação sobre a natureza dos programas públicos. Os membros do público então tomam o papel do cidadão, partilhando a responsabilidade pela função democrática central de determinar o curso do governo (THOMAS, 2013).

Já na ótica do público enquanto consumidor, característica da “Nova Gestão Pública”, o foco passa ser a melhoria do desempenho governamental, principalmente sujeitando os governos a uma maior concorrência no mercado. Apesar de difícil enumeração, é possível identificar os seguintes desdobramentos que fazem parte desta visão: (1) reclamações sobre o lixo não ser coletado, (2) relatos de buracos em ruas residenciais, (3) inquéritos sobre saúde pública, reembolsos de seguros, (4) perguntas de idosos sobre atrasos pagamentos de pensões e (5) pedidos de informação sobre programas de recreação locais (THOMAS, 2013).

Por fim, na esteira da Governança e coprodução, a premissa é de que o governo não é o único provedor de serviços, ao contrário, o provimento de serviços é realizado por meio de organizações não governamentais, o público em geral e outras entidades, por meio de redes. A coprodução, reavivada pela Governança, afirma, por exemplo, que o crime supostamente não pode ser prevenido apenas por ação policial; requer assistência de cidadãos e comunidades. Como resultado, em muitos ou na maioria dos serviços e programas públicos, a produção e a entrega eficazes exigem parcerias com o público (THOMAS, 2013).

Findada a perspectiva da participação, na seção seguinte trataremos da visão de projetos e programas.

## 2.3 O GERENCIAMENTO DE PROJETOS E PROGRAMAS

### 2.3.1 O gerenciamento de projetos nas organizações

A gestão de projetos é uma disciplina relativamente nova (BRUNET; AUBRY, 2016) porém está em rápida expansão no subcampo de estudos da organização e da gestão. Sua origem histórica está relacionada a áreas como engenharia, tecnologia, infraestrutura, pesquisa operacional e teoria da organização, podendo ser apontada a década de 50, pós Segunda Guerra Mundial, como a que deu início aos estudos (SÖDERLUND, 2011; CICMIL; HODGSON, 2006).

Os marcos que confirmam o surgimento da disciplina estão relacionados ao programa espacial e o programa de defesa americanos. Na sequência, durante a Guerra Fria houve um

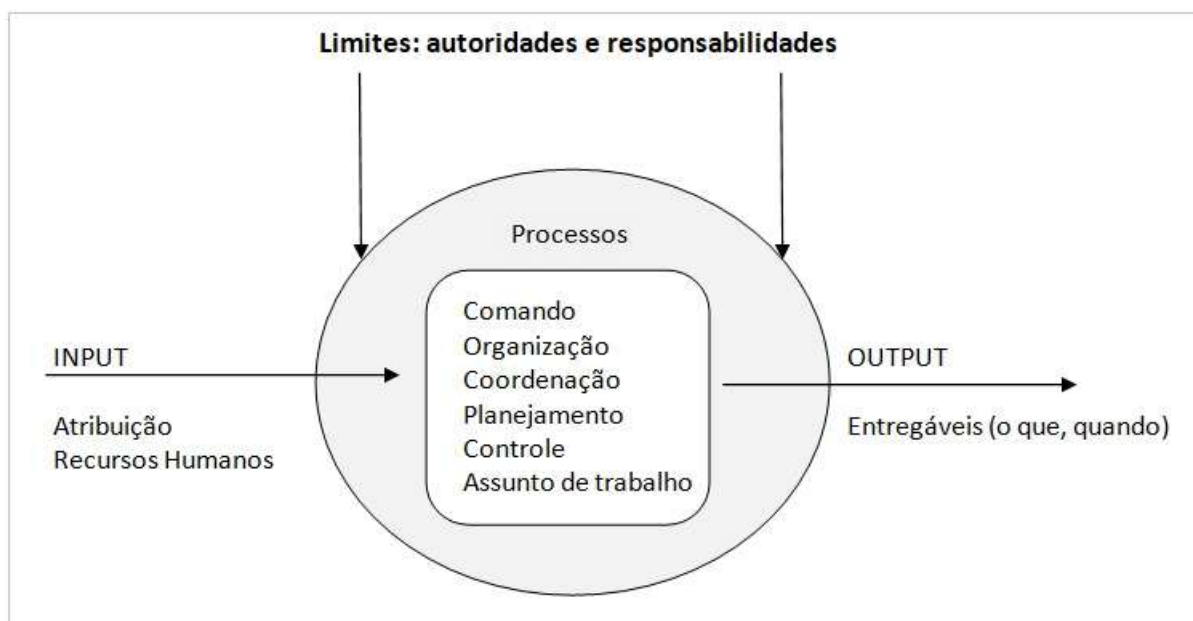
forte estímulo ao desenvolvimento do gerenciamento de projetos nos Estados Unidos. Dentre as principais áreas estudadas estavam a estrutura de organização do projeto; a liderança dos projetos e o papel da gestão de recursos humanos na facilitação do trabalho do projeto e aconselhamento na formação da equipe do projeto (CICMIL; HODGSON, 2006).

A partir da década de 1990, o crescente uso dos projetos pelas organizações, conferindo caráter multidisciplinar (CICMIL; HODGSON, 2006) e fez surgir um termo, criado por Midler no ano de 1995, chamado de “projectification”, de modo que é possível afirmar que os projetos são onipresentes e acontecem em todas as partes da sociedade e da vida (SCHOPER *et al.*, 2018).

A gestão de projetos se beneficiou do progresso da pesquisa em outras disciplinas, incluindo as ciências sociais e outras teorias da pesquisa em gestão estratégica e da análise da relação de poder (BRUNET; AUBRY, 2016), estando situada em um pluralismo teórico e interdisciplinar (SÖDERLUND, 2011), podendo ser destacado que há um interesse crescente entre praticantes e pesquisadores (SÖDERLUND, 2004). Também se destaca seu reconhecimento como um método de solução de problemas organizacionais complexos (SÖDERLUND, 2004), e por ter se estabelecido na promoção de técnicas específicas de planejamento, monitoramento e controle, decorrente de testes ocorridos em indústrias orientadas à projetos, como a indústria de defesa, aeroespacial e de construção (CICMIL; HODGSON, 2006).

Schoper *et al.* (2018) apresentaram o conceito de projetos como uma tarefa não rotineira com uma meta, uma duração mínima de quatro semanas e pelo menos três participantes, o que garante ao projeto como uma forma versátil, flexível e previsível de organização do trabalho (CICMIL; HODGSON, 2006). Devido a sua natureza temporária e única, os projetos são caracterizados por conjuntos de pessoas e conteúdos de trabalho descontínuos (HANISCH; WALD, 2011). Também pode ser caracterizado como uma organização temporária, estabelecido por sua organização de base para realizar uma missão em seu nome, definição que se tornou comum especialmente entre pesquisadores suecos (ANDERSEN, 2006).

Figura 04 – Modelo de organização temporária



Fonte: Adaptado de Andersen (2006).

Explicando a imagem acima, e considerando que os projetos são organizações temporárias, vinculadas às organizações permanentes, Andersen (2006) observa que a organização temporária recebe seus insumos da organização permanente e entrega suas saídas ou resultados para a mesma organização, podendo haver mais de um projeto em execução de forma simultânea.

Hanisch e Wald (2011), de modo complementar, identificaram três principais abordagens na gestão de projetos: uma com perspectiva na estratégia e visão de negócio da organização, que descreve os projetos como atividades estratégicas que dão suporte aos objetivos e metas organizacionais; uma segunda perspectiva que possui enfoque operacional e visão orientada ao processo, em relação a projetos ou subprojetos como composição de processos executados para realizar tarefas únicas que contribuem para o cumprimento do objetivo geral da(s) tarefa(s) ou meta(s) do projeto; e uma perspectiva final que foca nas capacidades humanas, como liderança, trabalho em equipe, motivação em direção a metas em comum e coordenação entre membros de equipes.

Observando-se o setor público, estudos normalmente destacam os processos políticos inerentes aos projetos envolvendo um grande número de atores, incentivando a análise dos fluxos de informações, os processos de escalonamento em projetos e a investigação de por que bons projetos morrem e projetos ruins sobrevivem. Os estudos dentro dessa tradição tendem a se basear em clássicos pesquisa em psicologia e teoria organizacional, em particular, teorias de tomada de decisão que contrastam o modelo racionalista de tomada de decisão (SÖDERLUND, 2011).

O setor público está cada vez mais organizado através de entidades públicas independentes, liderança estratégica e contratos; isso também aumenta a importância dos projetos no setor público (KLAKEGG *et al.*, 2008), até mesmo porque a maior parte dos investimentos públicos se organizam por meio de projetos (VOLDEN; WELDE, 2022).

Conforme já registrado anteriormente, países como os Estados Unidos desenvolvem a mais de meio século técnicas e modelos de gerenciamento de projetos. No Reino Unido, mais recentemente, foram observadas iniciativas como a criação dos modelos de gestão PRINCE e PRINCE2, que lideram a criação de centros de excelência para gerenciamento de projetos e programas em todo o Reino Unido. De modo similar são observadas iniciativas no Estados Unidos e em outros países, que passaram a adotar modelos e práticas de gerenciamento de projetos. O crescente treinamento e certificação de profissionais dá suporte na proteção do interesse público e na garantia de uso eficaz dos fundos públicos (CICMIL; HODGSON, 2006).

A composição do projeto organização e a natureza do problema político determinam as características dos procedimentos de tomada de decisão, e as atividades do projeto podem ser uma relação mais ou menos próxima com a estrutura administrativa permanente (SJÖBLOM; GODENHJELM, 2009).

Contudo, o gerenciamento de projetos não está livre de críticas. Diversos projetos públicos sofreram com atrasos e aumento de seus custos, citando-se como exemplo o caso de projetos financiados pelo Reino Unido, onde a culpa recaiu sobre a falta de profissionais qualificados entre servidores públicos e ministros, e a diferentes sistemas de homologação, resultando em prazos irrealistas para cumprimento (CICMIL; HODGSON, 2006).

Além disso, é importante destacar que os projetos públicos são implementados em nome da sociedade e de todos os contribuintes como meio de implementação de políticas. No entanto, pode haver diferentes visões sobre quais são os objetivos dessas políticas. Acrescente-se que os benefícios planejados podem ser difusos ou de difícil quantificação, e uma grande proporção de benefícios não são negociados em mercados. Além disso, é mais difícil garantir a *accountability* em projetos públicos, e a governança de tais projetos pode ser menos transparente (VOLDEN; WELDE, 2022).

Por fim, registre-se que escolhas pobres raramente têm consequências pessoais para os responsáveis, e organizações públicas não correm o risco de falência, mesmo que falhem regularmente em suas estratégias de investimento (VOLDEN; WELDE, 2022). Por esta razão, estudos sobre o sucesso de projetos tornaram-se amplamente discutidos pela literatura (VOLDEN; WELDE, 2022; KOOPS *et al.*, 2016).



Dentre os citados critérios de avaliação do projeto estão o tempo, custo e qualidade. Contudo, atualmente esses critérios não são suficientes para determinar o sucesso de um projeto (KOOPS *et al.*, 2016).

Além dessas medidas, outras foram acrescentadas como o impacto na equipe, impacto no consumidor, benefícios para a performance da organização, e preparação para o futuro. Apesar da existência desses fatores, o sucesso do projeto ainda não está bem compreendido. Destaca-se a necessidade de se ter um conjunto mais amplo de critérios que abrange mais aspectos com os quais os proprietários de projetos públicos se preocupam, e para isso, sugere-se que a definição do sucesso do projeto deva estar acompanhado de um framework (VOLDEN; WELDE, 2022).

Na sequência desta pesquisa passa-se ao estudo do gerenciamento de programas nas organizações.

### **2.2.2 O gerenciamento de programas nas organizações**

Os programas estão associados aos multiprojetos, portfólio de projetos, macroprojetos, mudanças complexas, controlando instâncias ou veículos para um processo de transformação ou ainda, coleções de ações de mudança propositadamente agrupadas para realizar estratégias e/ou benefícios táticos. Outra associação ao tema pode ser identificada como a “coordenação de projetos” relacionados para obter benefícios que não seriam possíveis se os projetos fossem geridos de forma independente (FERNS, 1991; LYCETT; RASSAU; DANSON, 2004; MARTINSUO; LEHTONEN, 2007). Quanto às definições o autor aponta que o gerenciamento de programas é o suporte coordenado, planejamento, priorização e monitoramento de projetos para atender às necessidades de negócios em constante mudança.

De modo similar Martinsuo e Lehtonen (2007) conceituam programas como conjuntos de projetos e ações propositadamente agrupados para concluir um processo de transformação e, assim, obter benefícios estratégicos.

O gerenciamento de programas, quando compreendido e implementado profissionalmente, fornece uma estrutura para ajudar os gerentes de projeto a “acertar na primeira vez” dentro da estrutura da estratégia de negócios e, portanto, abordar os problemas atuais nos projetos (FERNS, 1991).

O ciclo de vida dos programas, por sua vez, descrito pela literatura emergente sobre programas e seu gerenciamento, sugere a necessidade de práticas amplamente diferentes das de projetos de menor escala. Como os programas são caracterizados por um alto nível de

incerteza e ambiguidade, as fases iniciais do programa são críticas (MARTINSUO; LEHTONEN, 2007).

A respeito das fases do gerenciamento de programas, Ferns (1991) indica a presença de três: fase preparatória, estabelecimento do programa e gerenciamento do programa. De modo diverso Martinsuo e Hoverfalt (2017) destacam as fases de iniciação, de implementação e de encerramento. A fase preparatória requer a apreciação do conceito do programa pela alta administração e a percepção dos benefícios e economias que a implementação do gerenciamento do programa provavelmente trará. Complementando, a iniciação do programa lida com a definição de uma visão, objetivos e escopo do programa, planejamento do programa e gerenciamento de recursos (MARTINSUO; LEHTONEN, 2007).

Nesse sentido, Martinsuo e Lehtonen (2007) afirmam que as principais escolhas relativas ao alinhamento estratégico e ao tipo, escopo e conteúdo do programa são feitas antes que o programa tenha sido decidido. A esta fase dá-se o nome de iniciação, que segundo os autores, o início do programa é considerado como todas as atividades – incluindo formulação, ideação, definição e planejamento – antes da execução do programa. De maneira semelhante, a literatura de gerenciamento de portfólio de projetos enfatiza os estágios iniciais do alinhamento de projetos com a estratégia, selecionando projetos para o portfólio e atribuindo recursos aos projetos estrategicamente importantes.

Em outro sentido, Thiry (2003) aponta que a formulação de programas (1ª fase), é um processo adequado de tomada de decisão que está vinculado à análise estratégica. Isso é a etapa em que se define o propósito, identificam-se os *stakeholders*, suas necessidades e expectativas; também é o palco onde os benefícios do programa são determinados. Ao contrário da iniciação do projeto, é um processo complexo, onde a ambiguidade é alta. O gerente do programa deve estar envolvido neste processo, que é o aprendizado inicial do ciclo de vida do programa, onde se procura dar sentido, e onde ocorre a ideação e avaliação de alternativas para formular possíveis cursos de ação e que termina com a decisão de empreender um programa, ou de prosseguir com ele.

A segunda fase, estabelecimento do programa, envolve a confirmação dos projetos que compõem o programa, por meio da priorização dos projetos e obtenção do comprometimento dos patrocinadores do projeto. As inter-relações do projeto devem então ser analisadas pelo gerente do programa. Isso inclui a identificação de interfaces, economia potencial de comunabilidade entre projetos e interdependências de projeto. O programa confirmado de projetos pode então ser acordado e comunicados, e os projetos podem então ser planejados com mais detalhes (FERNES, 1991).

Em sentido similar, Thiry (2003) aponta que nos programas, a fase de organização (2ª fase) é o processo de selecionar e priorizar os projetos e outras ações necessários para entregar os benefícios e estabelecer a equipe e as estruturas do programa. O plano é uma subsidiária deste processo e deve ser aberto e flexível para permitir a mudança emergente. Os elementos-chave de organização giram em torno da instalação de procedimentos operacionais que permitirão a priorização de ações, gestão de interdependências e inter-relações, bem como ritmo do programa para garantir a entrega contínua de benefícios. Como o gerenciamento de recursos é fundamental para o processo e as interdependências são mais complexas, é muito mais como estruturando uma organização.

A terceira fase da implementação é a própria atividade de gerenciamento do programa. O gerenciamento de programas inclui funções de planejamento, logística e controle de mudanças, mas também deve abranger o gerenciamento de recursos humanos de gerentes e diretores de projetos, que requer boas habilidades de comunicação interpessoal e resolução de conflitos (FERNES, 1991).

Thiry (2003), ao seu tempo, descreve que o desenvolvimento do programa (3ª fase) consiste em iniciar uma série de ações em um ritmo controlado e gerenciar uma teia de interdependências e recursos, que precisam ser constantemente revisados em relação a resultados, mudanças emergentes e entrega de benefícios. Deve estar aberto a mudanças e incluem realinhamento e repriorização de ações em relação à avaliação de benefícios. Pela sua amplitude, pela sua complexidade e pelas suas consequências no negócio, está muito mais associado ao desdobramento de uma estratégia, do que a uma simples execução de tarefas.

A última fase, segundo Thiry (2003) é a avaliação, cujo sentido remete a visão diferente do controle, ou seja, de que não se baseia apenas em uma linha de base para avaliar o progresso, mas sim em um tipo formativo de controle, que é voltado para o futuro. Constitui-se na análise permanente dos benefícios do programa e da necessidade de realinhá-lo em relação aos insumos emergentes: ameaças ou oportunidades.

Para Lycett, Rassau e Danson (2004) programas existem para criar valor, melhorando o gerenciamento de projetos de forma isolada. Assim, entende-se que o gerenciamento de programas tem objetivos relacionados à eficiência e eficácia e foco no negócio da organização. Enquanto o primeiro remete aos aspectos de gerenciamento que um gerente de projeto proficiente deve abordar, o último, toma como base o alinhamento externo de projetos com os requisitos, metas, motivadores e cultura da organização como um todo.

Thiry (2003) por sua vez argumenta que o gerenciamento do programa precisa refletir a retórica e os conceitos de estratégia gerenciamento de longo prazo, em vez da visão tática de

curto prazo do gerenciamento de projetos, a fim de obter suporte à gestão executiva e realmente ser capaz de apoiar a gestão de decisões estratégicas. Portanto, a justificativa para o gerenciamento do programa está na gestão estratégica e não no nível técnico; o foco está na organização e não na equipe e, em vez de falar sobre entregas, fala-se sobre benefícios.

Além disso, o ambiente do programa é complexo: existem várias partes interessadas com diferentes necessidades muitas vezes conflitantes, insumos emergentes são sempre afetando o processo, e a ambiguidade é alta. Por causa de o fato de que os programas são tipicamente de maior duração do que os projetos, necessidades e expectativas evoluir, os resultados intermediários afetarão a saída final e interdependências irão complicar ainda mais as coisas (THIRY, 2003).

Quadro 12 - Fases do ciclo de vida do gerenciamento de programas

<p>Ciclo 1 → Ciclo 2 → Ciclo “N” → Dissolução</p>	
Formulação	Tem como objetivo identificar os problemas internos ou pressões externas para mudar e determinar a melhor maneira abordá-los para agregar valor para as partes interessadas e assim, gerar benefícios.
Organização	Nos programas, a fase de planejamento consiste essencialmente em um planejamento de nível estratégico para o programa; o plano estratégico; e da seleção de ações, que o constituirão.
Implementação	A fase de implementação inclui o início efetivo das ações, bem como o reavaliação contínua dos benefícios e prioridades do projeto, ou seja, a execução de ações e o seu controle.
Avaliação	Os períodos de estabilidade, que marcam o final de cada ciclo, são o período ideal para avaliar o programa. Este é o período em que a organização, seja ele um programa interno ou realizado para um cliente externo, deve avaliar a necessidade de continuar com o programa, revisar sua finalidade ou interrompê-lo.

Fonte: Adaptado de Thiry (2003).

Para finalizar, destaca-se que os programas não devem ser tratados como ampliações de projetos, eis que os autores têm citado diferenças relevantes entre ambos (THIRY, 2003; ARTTO *et al.*, 2009).

Ao encerrar esta fundamentação teórica, apresenta-se uma síntese das escolhas teóricas acerca dos conceitos centrais ao trabalho, que foram assumidas como referencial para a etapa empírica.

A despeito da Nova Governança Pública, adotou-se o entendimento proposto por Torfing e Triantafillou (2013), segundo o qual os modelos de administração pública coexistem num formato híbrido, ou seja, este trabalho reconhece a coexistência da Administração Pública Tradicional ou Antiga, Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública (WALDORFF; KRISTENSEN; EBBESEN, 2014). Isto se deve pois, segundo Koppenjam (2012), a transição dos modelos de administração ocorre mediante a formação em camadas, onde as várias formas de organização e gestão desenvolvem-se gradualmente ao longo do tempo, sendo que as inovações mais recentes são adicionadas às organizações e aos métodos de trabalho já em uso. Nesse sentido, é que o trabalho está orientado a compreender como é possível implementar o princípio da participação cidadã numa organização tipicamente burocrática, como é a PMSC.

Ressalta-se na proposta de Torfing e Triantafillou (2013), a relação entre a governança e a expansão de arenas de participação empoderada, reunindo atores públicos e privados em um diálogo contínuo, baseando-se em engajamento cívico, colaboração e gerando a coprodução de soluções públicas.

Assim, referente ao crescente emprego do princípio da participação cidadã no contexto da governança, reconhece-se como justificativa o fato de que os representantes eleitos e do estado é deficitário em algum grau (FUNG, 2006). E, ainda, cidadãos e outros atores privados têm sua própria compreensão dos problemas e também podem ter experiências importantes, ideias, recursos e energia que podem contribuir para resolver os problemas (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2013).

Finalizando, a conceituação sobre participação cidadã adotada por esta pesquisa foi proposta por Roberts (2004), que destaca o processo pelo qual os membros da sociedade compartilham do poder com os representantes de cargos públicos na tomada de decisões substanciais e a realização de ações relacionadas a comunidade.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Demo (1985) a ciência é um processo, uma vez que também é um fenômeno histórico, e por esta razão a realidade é vista como algo mutável, volúvel, contraditório e nunca acabado. Daí surge a noção de que a ciência é pesquisa. A pesquisa, segundo o autor, desdobra-se em quatro possibilidades: a pesquisa teórica, a pesquisa metodológica, a pesquisa empírica, e a pesquisa prática.

Uma definição para pesquisa é fornecida por Gil (2017) que a retrata “como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo fornecer respostas aos problemas que são propostos”. Denota-se que a carência de informações que estão sob domínio do pesquisador o impede de resolver o problema e o motivam a realizar a pesquisa.

Já referente as exigências necessárias para que o processo de pesquisa seja certificado, aponta-se as seguintes características: i. sistemático (deve seguir uma certa sequência lógica); ii. válido e verificável (tudo o que concluir com base nas descobertas é correto e pode ser verificado); iii. empírico (quaisquer conclusões são baseadas em evidências recolhidas a partir de informações de experiências ou observações da vida real); e iv. crítico (processos e procedimentos utilizados devem poder suportar uma análise crítica) (RICHARDSON, 2017).

Assim, neste capítulo são discutidos os procedimentos metodológicos adotados para a implementação dos objetivos propostos desta dissertação e contará com a seguinte estrutura: (a) Caracterização do Estudo, onde são apresentadas definições ontológicas, epistemológicas, de paradigma e relacionadas ao método da pesquisa; (b) Procedimentos para Coleta, Análise e Interpretação de Dados; e (c) Limitações da pesquisa.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

##### 3.1.1 Considerações ontológicas

Primeiramente a ontologia, ou seja, como as coisas são (SACCOL, 2009). Nesse respeito, a ontologia desta pesquisa se baseia na interação sujeito-objeto. De acordo com Demo (1985, p. 43) a ciência trabalha com um objeto “construído”, pois, o objeto não é puro. Esse é o resultado de um processo de interação entre “sujeito”, o indivíduo que conduz a pesquisa e o “objeto”, o fato que é estudado pelo sujeito. Assim, a realidade não é pura, mas sim resultado daquilo que o sujeito consegue ver e captar (DEMO, 1985).

A despeito da interação entre sujeito e objeto Demo (1985, p. 46) ainda asseverou: “a relação entre sujeito e objeto é dinâmica, dialética, no sentido de mútua influência. E isto é precisamente o fenômeno metodológico da interpretação, ou seja, depende também do intérprete, e, como consequência, do seu contexto social”.

Portanto, a coleta e análise de dados pode ser reconhecida, nas ciências sociais, como a marca que o sujeito deixa no objeto, na medida em que “a ciência não transmite uma realidade ‘objetiva’, mas aquela que interessa” (DEMO, 1985, p. 45).

Já Saccol (2009) aponta que a relação sujeito-objeto enxerga a realidade social como produto da negociação e compartilhamento de significados entre as pessoas. Nesse sentido, a ideia de “um universo puramente objetivo está privada não somente de sujeito, mas de entorno, de além” (MORIN, 2015, p. 41).

Ao caracterizar a ontologia da pesquisa através da relação entre sujeito e objeto, e diante das características acima descritas, que em síntese, reconhecem o “grande paradoxo” (MORIN, 2015), o qual o sujeito e objeto são indissociáveis, é possível delimitar que o objeto deste estudo é a organização policial militar do Estado de Santa Catarina, que desenvolve suas ações no seio da sociedade, dedicando seus serviços aos cidadãos, que parte deles são desenvolvidos através de programas institucionais. Os programas, por sua vez, são planejados e executados por gestores, que possuem suas próprias percepções quanto às possibilidades de participação do cidadão em alguma etapa ou fase do planejamento ou implantação do projeto. O desafio do sujeito é o de coletar, processar e analisar esses dados, e o objeto construído é, portanto, a sistematização das percepções dos gestores, quanto às evidências práticas de participação do cidadão nos programas institucionais.

A despeito desse processo, cabe destacar segundo Demo (1995), que não há como estudar de fora, como se fosse possível sair da própria pele para ver-se de fora, uma vez que o sujeito faz parte da realidade que estudada.

### **3.1.2 Considerações epistemológicas**

Richardson (2017, p. 23), em comentário sobre a epistemologia na pesquisa, destaca a sua importância:

A estratégia utilizada em qualquer pesquisa científica fundamenta-se em uma rede de pressupostos ontológicos e da natureza humana que definem o ponto de vista que o pesquisador tem do mundo que o rodeia. Esses pressupostos proporcionam as bases do trabalho científico, fazendo que o pesquisador tenda a ver e a interpretar o mundo sob determinada perspectiva. É absolutamente necessário que possam ser identificados os pressupostos do pesquisador em relação ao homem, à sociedade e ao

mundo em geral. Fazendo isso, pode-se identificar a perspectiva epistemológica utilizada pelo pesquisador. Essa perspectiva orientará a escolha do método, metodologia e técnicas a serem utilizados em uma pesquisa.

Na sequência, Saccol (2009, p. 253) conceitua a epistemologia como “a forma como acreditamos que o conhecimento é gerado”. Segundo a autora, esta pesquisa pode ser classificada como do tipo construtivista, uma vez que “não existe uma realidade objetiva esperando por ser descoberta. Verdades e significados só passam a existir a partir do nosso engajamento com o mundo. Significados não são descobertos, mas construídos”. Assim, a realidade é construída através de interações entre processos mentais e as características de um objeto (SACCOL, 2009, p. 253).

Segundo Carvalho (2020) o pesquisador não observa de forma passiva, mas através de um processo de semiose, marcada pela inscrição histórica e cultural que o pesquisador tem do mundo. Na visão de Cresswell (2007) o construtivismo está calcado no entendimento, nos significados múltiplos do participante, na construção social e histórica e na geração da teoria.

No caso desta dissertação o processo de construção ocorre através dos estudos da literatura sobre o tema pesquisado, que guarnecem o pesquisador de informações e conhecimentos, permitindo a interação com a organização estudada no processo de coleta e análise de dados, caracterizando a chamada realidade intersubjetiva (SACCOL, 2009).

### **3.1.3 Considerações sobre o paradigma da pesquisa**

Partindo de uma ontologia baseada na relação sujeito e objeto, e na epistemologia construtivista, o paradigma sugerido é o interpretativista, conforme entendimento de Saccol (2009). Segundo a autora a ontologia determina a epistemologia, e a combinação dessas geram diferentes paradigmas.

O paradigma interpretativista preocupa-se em entender o mundo como ele é, compreender a natureza fundamental do mundo social no nível de experiência subjetiva. Ele busca explicação dentro do domínio da consciência individual e da subjetividade, dentro do referencial do participante em oposição ao observador da ação (BURRELL; MORGAN, 1979).

Portanto, não considera a realidade como totalmente objetiva, nem totalmente subjetiva, mas sim como resultado de uma interação ente as características do objeto e a compreensão gerada pelo sujeito, por meio da intersubjetividade (SACCOL, 2009).

Há de se considerar que esta pesquisa pode conter traços do paradigma funcionalista, uma vez que se dispõe diagnosticar e propor intervenções. Segundo Burrell e Morgan (1979) a



teoria funcionalista pode ser caracterizada por uma preocupação em fornecer explicações sobre o status quo, ordem social, consenso, integração social, solidariedade, satisfação de necessidades e atualidade. Ele aborda essas preocupações sociológicas gerais de um ponto de vista que tende a ser realista, positivista, determinista e nomotético, produzindo explicações essencialmente racionais dos assuntos sociais.

Por outro lado, a presente dissertação busca compreender a organização estudada e suas relações com os cidadãos, partícipes dos programas institucionais, sob a perspectiva dos gestores que planejam e implementam esses programas. Por meio da análise interpretativa do pesquisador, foram sistematizadas as percepções dos gestores quanto às possibilidades e limites da participação cidadã nos programas da Polícia Militar.

### **3.1.4 A escolha do método empregado e da estratégia de investigação**

Definida a ontologia, epistemologia e o paradigma da pesquisa, eis o momento de descrever o método empregado, que pode ser definido como “o plano geral, norteador do processo, o caminho, o modo escolhido para se chegar a uma resposta, a uma solução” (MICHEL, 2015).

De modo geral, os métodos são instrumentos, que quando empregados pelo pesquisador, busca uma aproximação da realidade estudada, de modo que possa obter respostas aos seus questionamentos (MICHEL, 2015). Pode também ser definido como o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, foca na produção de conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, reparando erros e auxiliando na condução realizada pelo pesquisador (LAKATOS, 2021).

As estratégias, métodos ou abordagens de pesquisa usualmente estão classificadas em três tipos: a quantitativa, a qualitativa e a mista (CRESWELL, 2007; RICHARDSON, 2017). Enquanto os métodos quantitativos podem envolver projetos experimentais ou não-experimentais, empregando o questionário ou entrevistas estruturadas como coleta de dados (CRESWELL, 2007), na visão de Richardson (2017) a pesquisa qualitativa caracteriza-se por ser uma entidade heterogênea integrada por tendências ou tensões contraditórias.

Assim, esta pesquisa pode ser descrita como predominantemente qualitativa<sup>10</sup>, uma vez que parte do entendimento de que a realidade não é objetiva, mas sim construída pelas pessoas

---

<sup>10</sup> De acordo com Richardson (2017) pode ser dito que os estudos repousam mais sobre o método qualitativo ou quantitativo, ou seja, “a situação hoje é menos qualitativa versus quantitativa e mais sobre como as práticas se posicionam em algum lugar em uma linha contínua entre as duas (CRESWELL, 2007).

envolvidas na investigação; a pesquisa é um produto dos valores do pesquisador e não pode ser independente deles; há interação entre investigador e participantes, sendo que o resultado é produto desta interação (RICHARDSON, 2017).

Assim, os métodos podem ser sistematizados da seguinte forma:

Quadro 13 – Métodos de Pesquisa

<b>Método de Pesquisa Quantitativo</b>	<b>Método de Pesquisa Qualitativo</b>	<b>Método de Pesquisa Misto</b>
Predeterminado	Métodos emergentes	Métodos predeterminados e emergentes
Perguntas baseadas em instrumento	Questões abertas	Questões abertas e fechadas
Dados de desempenho, de atitude, observacionais e de senso	Dados de entrevistas, de observação, de documentos e audiovisuais	Formas múltiplas de dados, contemplando todas as possibilidades
Análise estatística	Análise de texto e imagem	Análise estatística e textual

Fonte: Adaptado de Cresswell (2007, p. 34).

Como consequência do método predominantemente qualitativo, tem-se a escolha da estratégia de investigação do tipo estudo de caso, que está associado à abordagem qualitativa (CRESSWELL, 2007; RICHARDSON, 2017) e é um dos métodos mais empregados no paradigma interpretativista (SACCOL, 2009).

Segundo Cresswell (2007, p. 32) o estudo de caso permite ao pesquisador explorar “em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas”. Na mesma linha, Gil (2017) afirma que o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos casos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. O estudo de caso foi escolhido para esta pesquisa, uma vez que se pretende estudar com profundidade o tema junto à Polícia Militar, em específico a possibilidade de participação cidadã nos programas da instituição, sob a percepção dos gestores.

Sintetizando a caracterização da pesquisa, é possível concluir:

Quadro 14 – Classificação da Pesquisa

<b>Ontologia</b>	Relação Sujeito-Objeto
<b>Epistemologia</b>	Construtivista
<b>Paradigma</b>	Interpretativista
<b>Método de Pesquisa</b>	Qualitativa
<b>Estratégias de Investigação</b>	Estudo de Caso

Fonte: Adaptado de Saccol (2009) e Creswell (2007).

Na sequência é apresentado os procedimentos para a coleta, análise e interpretação dos dados.

### 3.2 PROCEDIMENTOS PARA COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Pode-se descrever o processo de execução da pesquisa científica em coleta de dados, organização dos dados, análise e interpretação dos dados, representação, conclusão e relatório. Os procedimentos para coleta iniciam com a aplicação dos instrumentos e das técnicas selecionadas. Os instrumentos, por sua vez, podem ser definidos como o conjunto de procedimentos empregados, e os dados podem ser classificados em primários (depoimentos, entrevistas e questionários), secundários (análise documental) ou terciário (quando obtido junto à terceiros) (LAKATOS, 2021).

Assim a coleta de dados pode variar conforme a técnica empregada, e ainda, considerando o caráter predominante da abordagem qualitativa, por meio de um estudo de caso, são técnicas de coleta, análise e interpretação de dados empregadas nesta dissertação:

a) Pesquisa documental: como decretos, leis, atos administrativos; fontes estatísticas de segurança pública (LAKATOS, 2021). Os atos normativos, típicos da administração pública, trazem legalidade aos atos praticados pelos agentes públicos, conferem competência, princípios, objetivos e diretrizes na formulação da política pública. Servem, portanto, de guia, de orientação para a elaboração dos programas da corporação. Por esta razão são importantes para a análise do contexto em que está inserida a pesquisa.

b) Pesquisa bibliográfica: é utilizada com base em material já publicado, podendo ser materiais impressos, como livros e revistas, ou arquivos eletrônicos, como artigos científicos e livros acessíveis através da internet e são consideradas fontes secundárias (GIL, 2017; LAKATOS, 2021).

Para esta pesquisa foram consultados livros impressos, artigos científicos em bancos de dados, como “Web Of Science”, “Scopus” e “EBSCO”, bem como livros eletrônicos, disponibilizados através do “Minha Biblioteca” da UDESC.

c) Entrevista: as entrevistas podem ser descritas como encontros entre duas pessoas, mediante conversação, com objetivo de obter informações a respeito de determinado assunto. Podem ser do tipo padronizada ou estruturada, quando o entrevistador segue um roteiro, ou podem ser do tipo não estruturada, que dá maior liberdade ao entrevistador (LAKATOS, 2021). Gil (2017), por sua vez, acrescenta o tipo parcialmente estruturada, que é “guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso”.

As entrevistas parcialmente estruturadas foram escolhidas como técnica nesta dissertação. Nesse sentido, elaborou-se um roteiro orientado à coleta de dados referente às percepções dos gestores quanto a possibilidade de participação cidadã nos programas da

instituição, bem como para compreender o funcionamento desses mesmos programas, de tal sorte que os instrumentos foram adaptados para cada programa pesquisado. Os assuntos discutidos em meio às entrevistas possibilitaram o alcance de informações por parte do pesquisador, através do conhecimento da perspectiva do entrevistado sobre o tema, auxiliando na avaliação intersubjetiva. Quanto ao público entrevistado, representam os atores de nível tático e estratégico, da Polícia Militar.

d) Observação participante: segundo Lakatos (2021) nesta modalidade o pesquisador participa de forma real na comunidade ou grupo. Pode ser do tipo natural, quando o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga, ou do tipo artificial, quando o observador integra-se ao grupo com a finalidade de obter informações.

Neste quesito é importante salientar que o pesquisador é integrante da Polícia Militar e atualmente é o Chefe do Núcleo de Gestão de Projetos e Processos da organização. É este Núcleo que detém de competência para gerir os projetos estratégicos e normas aplicáveis aos programas institucionais, bem como é responsável pela Governança de Projetos e Processos da Polícia Militar. O pesquisador está nomeado para a função desde novembro de 2021, e tem participado diretamente nas iniciativas de governança de projetos, de captação de recursos, de gestão de projetos da instituição. Então, o pesquisador já dispõe de vivência prática no tema que vem sendo discutido neste trabalho, de onde já se extrai diversas informações e *insights*.

e) Análise Temática: Segundo Lakatos (2021) é do tipo individual e “permite maior compreensão do texto, fazendo emergir a ideia central e as secundárias, as unidades e subunidades de pensamento, sua correlação e a forma pela qual esta se dá”. De acordo com a autora ainda permite adentrar no mundo de ideias do autor, e também pode-se esquematizar a sequência das várias ideias, reconstituindo a linha de raciocínio do autor e fazendo emergir seu processo lógico de pensamento.

No entendimento de Brown e Clarke (2012) análise temática (AT) é um método para sistematicamente identificar, organizar e oferecer *insights* sobre padrões de significado (temas) em um conjunto de dados. Através da focagem sobre o significado de um conjunto de dados, a (AT) permite que o pesquisador veja e dê sentido ao coletivo ou significados e experiências compartilhados.

Ainda segundo Brown e Clarke (2012) justifica-se o uso da análise temática por ser uma técnica flexível e acessível, que oferece um caminho para a pesquisa qualitativa que ensina a mecânica de codificação e análise sistemática de dados qualitativos, que podem ser vinculados a questões teóricas ou conceituais mais amplas.

Nessa linha, Brown e Clarke (2012) sugerem seis passos para o desenvolvimento do método:

1º passo: familiarizar-se com os dados. Comum a todas as formas de análise qualitativa, esta fase envolve mergulhar nos dados lendo e relendo dados textuais, como transcrições de entrevistas ou respostas à pesquisas qualitativas, e ouvir gravações de áudio ou assistir a dados de vídeo.

2º passo: gerar códigos iniciais. Na etapa 2 inicia a análise sistemática dos dados por meio da codificação. Os códigos são os blocos de construção da análise: por exemplo, se a análise for uma casa de tijolos com telhado de telhas, os temas são as paredes e o telhado e os códigos são os tijolos e telhas individuais. Os códigos identificam e fornecem um rótulo para uma característica dos dados que é potencialmente relevante para a questão de pesquisa.

3º passo: procurando por temas. Nesta fase, a análise começa a tomar forma à medida que ocorre a mudança de códigos para temas. Um tema captura algo importante sobre os dados em relação à questão de pesquisa e representa algum nível de resposta ou significado padronizado dentro do conjunto de dados. Os autores ainda destacam que a procura por temas é um processo ativo, o que significa dizer que é um processo de construção ou de geração, e não propriamente uma descoberta.

Esta fase envolve a revisão dos dados codificados para identificar áreas de similaridade e sobreposição entre os códigos: Os autores sugerem a seguinte pergunta: “você pode identificar quaisquer tópicos ou questões amplas em torno de quais os códigos se agrupam?” O processo básico de geração de temas e subtemas, que são os subcomponentes de um tema, envolve o colapso ou o agrupamento de códigos que parecem compartilhar alguma característica unificadora, de modo que reflitam e descrevam um padrão coerente e significativo nos dados.

4º passo: revendo temas potenciais. Esta fase envolve um processo recursivo pelo qual os temas em desenvolvimento são revisados em relação aos dados codificados e ao conjunto de dados completo. Esta fase é essencialmente sobre verificação de qualidade.

Os autores explicam que a primeira etapa é comparar os temas obtidos com as extrações de dados agrupadas e explorar se o tema funciona em relação aos dados. Caso contrário, talvez seja necessário descartar alguns códigos ou realocá-los em outro tema; alternativamente, ainda é possível redesenhar os limites do tema, para que ele capture de forma mais significativa os dados relevantes.

A fim de facilitar o emprego deste passo, Brown e Clarke (2012, p. 65) sugerem os seguintes questionamentos:

Quadro 15 – Questões chave da revisão de temas potenciais

1. Isso é um tema (pode ser apenas um código)?
2. Se for um tema, qual é a qualidade desse tema (ele me diz algo útil sobre o conjunto de dados e minha questão de pesquisa)?
3. Quais são os limites deste tema (o que inclui e exclui)?
4. Existem dados suficientes (significativos) para apoiar este tema (o tema é fino ou grosso)?
5. Os dados são muito diversos e abrangentes (falta coerência ao tema)?

Fonte: Adaptado de Brown e Clarke (2012).

Como resultado da análise alguns temas podem ser unificados ou desmembrados, conforme Brown e Clarke (2012) afirmam. Finalizada esta etapa, é necessário ainda um segundo estágio. Isso envolve uma releitura final de todos os dados para determinar se os temas definidos capturam significativamente todo o conjunto de dados ou um aspecto dele. O que se busca é um conjunto de temas que captem os elementos mais importantes e relevantes dos dados e o tom geral dos dados em relação à questão de pesquisa.

5º passo: definindo e nominando temas. Nesta etapa é preciso identificar o que é único e específico sobre cada tema. Conforme os autores, algumas orientações podem ajudar nessa descoberta.

Quadro 16 – orientações para implementação dos temas

- (a) não tente fazer muito, pois os temas devem, idealmente, ter um foco singular;
- (b) estão relacionados, mas não se sobrepõem, portanto não são repetitivos, embora possam se basear em temas anteriores;
- (c) abordar diretamente sua questão de pesquisa.

Fonte: Adaptado de Brown e Clarke (2012).

Os autores finalizam esclarecendo que os dados não falam por si, ou seja, o pesquisador não deve simplesmente parafrasear o conteúdo dos dados. Sua narrativa analítica precisa dizer ao leitor o que um trecho é interessante e por quê. Os dados devem ser interpretados e conectados às questões de pesquisa mais amplas e aos campos acadêmicos nos quais o trabalho está situado.

6º passo: produção do relatório. Embora a fase final da análise seja a produção de um relatório como um artigo de revista ou uma dissertação, não é uma fase que só começa no final. Segundo Brown e Clarke (2012) A escrita e a análise estão completamente interligadas na pesquisa qualitativa - desde a escrita informal de notas e memorandos até os processos mais formais de análise e redação de relatórios. O objetivo do relatório é fornecer uma história convincente sobre os dados com base na análise efetuada. A história deve ser convincente e clara, mas complexa e inserida em um campo acadêmico.

Quadro 17 – os seis passos para a análise temática

- |   |
|---|
| Passo 1 – Familiarização com os dados<br>Passo 2 – Geração de códigos iniciais<br>Passo 3 – Procura por temas<br>Passo 4 – Revisão dos temas potenciais<br>Passo 5 – Definição e nominação dos temas<br>Passo 6 – Produção do relatório |
|---|

Fonte: Adaptado de Brown e Clarke (2012)

Para finalizar a sequência exposta acima, Brown e Clarke (2012) ressaltam que as pesquisas baseadas em Análise Temática podem ser boas ou ruins. Assim, os autores indicam erros que devem ser evitados:

Quadro 18 – Erros a serem evitados na Análise Temática

- |   |
|---|
| 1- Fornecer extratos de dados com pouca ou nenhuma análise (nenhuma interpretação dos dados que diga como eles são relevantes para responder à questão de pesquisa) ou paráfrase simples ou resumo de dados<br>2 - Empregar perguntas de coleta de dados como tema (os temas são melhor identificados no conteúdo do que os participantes dizem, e não nas perguntas que foram feitas).<br>3 - Uma análise pode ser fraca ou pouco convincente se os temas não forem coerentes ou tentar fazer demais (A análise também pode sofrer com a falta de evidências. Você precisa fornecer exemplos e analisar dados suficientes para convencer o leitor de que esse padrão que você afirma ser realmente evidente).<br>4 - A Análise Temática pode sofrer devido a incompatibilidades entre os dados e a análise, ou entre a forma de Análise Temática realizada e a posição teórica do relatório. |
|---|

Fonte: Adaptado de Brown e Clarke (2012).

De acordo com as exposições acima é, portanto, possível criar o seguinte quadro que resume e caracteriza esta pesquisa quanto aos instrumentos de coleta e análise de dados, segundo os objetivos específicos:

Quadro 19 – Caracterização da pesquisa segundo os instrumentos de coleta e análise de dados

<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS/ETAPAS</b>	<b>INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS</b>	<b>ANÁLISE DE DADOS</b>
Etapa 1. a) Caracterizar os programas desenvolvidos na PMSC sob a perspectiva da participação cidadã.	Pesquisa documental, observação participante e pesquisa bibliográfica	Análise Documental
Etapa 2. b) Verificar, segundo a percepção de gestores, de que forma o princípio da participação cidadã tem sido empregado e como pode ser empregado nos programas da Polícia Militar.	Pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, entrevista	Análise Documental e Análise Temática
Etapa 3. c) Sistematizar um diagnóstico de como o princípio da participação tem sido e como pode ser empregado nos programas da PMSC, considerando a percepção dos gestores e as normas vigentes.	Pesquisa documental, entrevista e pesquisa bibliográfica	Análise Documental e Análise Temática
Etapa 4. d) Identificar requisitos, possibilidades, limitações e barreiras quanto à implementação do princípio da participação cidadã no desenvolvimento de programas e projetos da PMSC.	Observação participante, pesquisa bibliográfica e grupo focal	Análise Documental

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Para melhor compreensão do quadro acima, faremos uma breve exposição seguindo as etapas já identificadas:



Etapa 1. Nesta etapa foi realizada pesquisa documental, referente ao gerenciamento de projetos e programas da instituição. Foram pesquisadas normas internas e legislações aplicáveis ao assunto. Além da pesquisa documental foi procedida observação participante, e por fim, os assuntos e as observações realizadas serão relacionadas aos conceitos teóricos. O objetivo desta etapa é conhecer as normas aplicáveis ao tema, bem como, verificar adequação destas com a pesquisa bibliográfica realizada. Deste modo foi possível identificar quais programas estão mais sujeitos à participação cidadã. Nesta etapa foi possível selecionar os programas objeto do estudo.

Etapa 2. A etapa dois é composta de entrevista, pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. As entrevistas foram realizadas de modo presencial e online, porém não foram gravadas. Com base nos dados coletados nas entrevistas ainda foi possível solicitar a apresentação de documentos de comprovação e consolidação dos dados apresentados. Os dados coletados também foram cruzados com a pesquisa bibliográfica.

O objetivo desta etapa foi o de conhecer a realidade vivenciada pelo local em que atua o gestor, conhecendo sua percepção acerca da possibilidade de se desenvolver a participação cidadã nos programas e projetos da instituição. Nesse sentido, prudente destacar que foram entrevistados dois gestores por local, sendo que um gestor tem o poder de tomada de decisão em nível local, normalmente com atuação direta sobre o gerenciamento e a execução do programa.

Etapa 3. Na etapa três procedeu-se uma sistematização de todos os dados, que foram devidamente compilados, organizados e analisados, de onde então extraiu-se uma codificação plena daquilo que foi apurado. Para tanto realizou-se uma análise temática das entrevistas, análise documental dos documentos identificados e por fim, os dados foram cruzados com a pesquisa bibliográfica.

Etapa 4. Já na última etapa, tem-se o objetivo de produzir um diagnóstico que permita avaliar a implementação do princípio da participação cidadã nos programas e projetos da Polícia Militar.

Em continuidade e de modo a caracterizar o modelo de análise adotado nesta pesquisa, e tomando como base os estudos anteriormente evidenciados, sugere-se as seguintes dimensões e categorias de análise:

Quadro 20 – Modelo de análise da pesquisa

DIMENSÃO	CATEGORIAS	AUTOR
----------	------------	-------

Quem participa	Pequeno público	- Stakeholders de elite, representantes de grupos de interesse	Fung (2006); Moynihan (2003)
	Público em geral	- Processos abertos, onde qualquer pessoa participa	
	Estado	- Gestor público pode atuar como facilitador do processo ou barreira	
Comunicação e tomada de decisão	Ouve como espectador		Fung (2006)
	Expressa preferências		
	Desenvolve preferências		
	Agrega e barganha		
	Delibera e negocia		
	Implanta técnica e expertise		
Autoridade e Poder	Benefícios pessoais		Fung (2006)
	Influência comunicativa		
	Aconselha e consulta		
	Cogovernança		
	Autoridade direta		
Tipos de Participação	Pseudoparticipação	sugere um esforço simbólico para promover o envolvimento do público	Moynihan (2003)
	Participação parcial	sugere a consulta aos cidadãos, mas com impactos limitados	
	Participação completa	indica que os cidadãos têm um discurso autêntico com o governo, e seus pontos de vista são levados em conta	
Custos Administrativos	Custos Diretos		Moynihan (2003)
	Processo de decisão		
	Resultado de decisão		
	Interesse próprio		
Benefícios	Coprodução		Moynihan (2003)
	Programas eficazes		
	Aceitação das decisões		
	Apoio do público para apoiar o gestor		

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

### 3.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Delimitar a pesquisa, segundo Lakatos (2021) é estabelecer limites para a investigação, em face do assunto a ser estudo, que nesta pesquisa revela-se de grande amplitude, uma vez que percorre os modelos de administração pública, e fixa-se no modelo da nova governança

pública. Acrescenta-se ainda, o princípio da participação cidadã como destaque de estudo e oriundo do primeiro, bem como a área de programas, cenário pesquisado na Polícia Militar. Assim, a primeira delimitação é de cunho teórico, sendo que as categorias de análise auxiliam na delimitação do tema ora estudado.

Outro aspecto delimitante é quanto à extensão (LAKATOS, 2021), impactando na seleção de gestores e locais pesquisados. Nesse sentido, foram empregados critérios mais objetivos, tomando como aferição a produtividade do programa no local. Então, a seleção do entrevistado é decorrente da escolha do local, e em razão da limitação temporal, foi necessário delimitar a quantidade de locais pesquisados. Assim, a percepção dos gestores é decorrente desta seleção prévia efetuada, e representa uma pequena parcela dos gestores existentes. A delimitação é também decorrente da natureza da técnica de coleta de dados empregado, do tipo entrevista, que demanda planejamento, tempo de execução e de análise e processamento dos dados, muito embora os dados tendem a ser mais profundos e precisos.

Outra delimitação refere-se aos tipos dos programas estudados. No tópico posterior serão apresentadas as normativas de cinco programas da Polícia Militar, e por meio da análise das normativas, procedeu-se a seleção de dois programas, os quais foram pesquisados nos locais do estudo. Assim, esta pesquisa considera as percepções de gestores, a partir dos programas selecionados.

Por fim, ressalta-se que o trabalho tem por escopo conhecer as percepções dos gestores quanto ao assunto pesquisado. O trabalho não tem por pretensão elucidar a visão dos cidadãos, ou de outros órgãos. Sob esse aspecto, este trabalho é uma primeira iniciativa para se conhecer a realidade interna da corporação, e a partir deste cenário é possível trabalhar com outros atores interessados.

## **4 CARACTERIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA**

### **4.1 APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E DA REALIDADE ESTUDADA**

A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina é uma instituição com mais de cento e oitenta anos. Segundo o site da Polícia Militar, em sua seção “história”, o ato constituinte concebeu o nome de “Força Policial”, no ano de 1835, através da Lei Providencial nº 12, de 5 de maio de 1835, tendo, portanto, 188 anos completados em 2023.

Quanto ao papel desempenhado pela Polícia Militar e suas competências, é possível estabelecer uma relação com as previsões legais, desde sua fundação. Nesse norte, pode-se iniciar com as Constituições e Leis.

Em relação às Constituições Federais, nota-se que a primeira Constituição do Império (1824) e a segunda (1891) praticamente não mencionam o termo o Polícia ou Força Policial, ao contrário, destaca somente as “Forças” de terra e mar, o que vem a constituir-se no Exército e na Marinha. Assim o tema “Polícia” ficou esquecido nas duas primeiras constituições federais. Já na Constituição Federal de 1934 podemos verificar um artigo dedicado à atividade policial (art. 5º, XIX, I), que menciona a competência de legislar da União sobre determinadas matérias afetas às forças policiais dos Estados, dentre elas a mobilização para guerra. No artigo 167, por sua vez, há a menção de que as Polícias Militares são reserva do Exército, podendo ser empregadas ou mobilizadas pela União. Até o presente momento não há detalhamento quanto ao papel desempenhado pelas Polícias Militares, apesar do caráter reservista do Exército e, como tal, o emprego para a guerra.

A Constituição Federal de 1937 não acrescentou novidades às Forças Policiais. Segundo esse dispositivo constitucional há uma breve menção de que compete a União legislar sobre a organização, instrução, disciplina e justiça das forças policiais, persistindo a condição de força auxiliar do Exército (art. 15, XXVI). A Constituição Federal de 1946 por sua vez, muda o termo “Força Policial” e adota a nomenclatura “Polícia Militar”, e mais adiante, no artigo 183, verifica-se uma atribuição mais específica: “As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal”, conferindo caráter estadual às Polícias Militares, a manutenção da ordem e a segurança interna, numa clara alusão, e portanto, oposição à segurança externa, missão das Forças Armadas.

Na sequência, na Constituição de 1967 verifica-se que a atribuição das Polícias Militares “a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito

Federal” (art. 13, §4º), condição esta que permaneceu em vigor também na Constituição Federal de 1969.

A grande mudança, contudo, assenta-se somente na Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, que atribui nova função às Polícias Militares: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (art. 144, § 4º). A despeito do termo “ordem pública”, o célebre autor Moreira Neto (1988) faz um profundo estudo sobre a temática, e assevera que a “ordem pública é o pré-requisito de funcionamento do sistema de convivência pública”. O autor ainda explica que sob ponto de vista prático, a ordem pública é resultante da disposição harmônica dos elementos que nela interagem; já sob ponto de vista normativo, é um conjunto de valores, princípios e normas, que devem ser observados numa sociedade.

No caput do artigo 144, ao seu tempo, consta que “A segurança pública, dever do Estado, **direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (**grifo meu**), relacionando conceitos de “segurança pública” e “ordem pública”, remetendo a responsabilidade a “todos”.

Também cabe destacar que o art. 144, §7º: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a **eficiência de suas atividades**” (**grifo meu**), remetendo a outro mandamento jurídico, a Lei 13.675/2018, já comentada no capítulo introdutório desta dissertação, e cuja lei, vale destacar, apresenta o princípio de participação como um dos princípios da Política Nacional de Segurança Pública. Assim a Constituição Federal de 1988 e a Lei da Política Nacional de Segurança Pública estão interrelacionadas, e, portanto, surge a noção de que os órgãos policiais devem desenvolver suas atividades buscando por eficiência, e ainda, de outro ângulo, percebe-se a introdução do princípio da participação, o qual deve ser observado pela Política Nacional de Segurança Pública, o que gera uma expectativa de reflexos à toda a estrutura que compõe o chamado sistema de segurança pública.

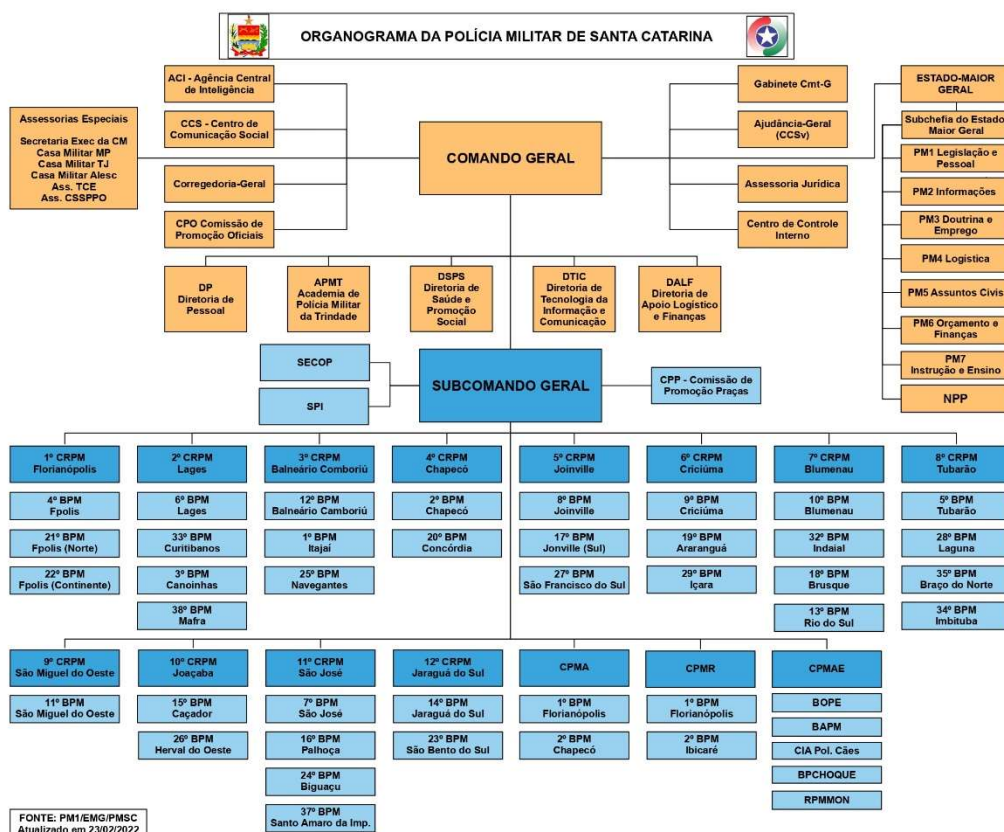
Já no âmbito do Estado, tem-se como destaque a Constituição Estadual de 1989, que preserva praticamente a mesma estrutura já prevista na Constituição Federal de 1988, destacando-se o fato de que a Polícia Militar é Comandada por um Coronel da Polícia Militar, último Posto a ser alcançado pelo Oficial de Polícia, e gestor máximo da instituição. Além da Constituição Estadual cabe descrever a estrutura administrativa da Polícia Militar, atualmente regulada pelo Decreto 1.601/2021, conhecido como o Regulamento da Lei de Organização Básica (RLOB).

Primeiramente cabe sublinhar que a Polícia Militar permanece como força auxiliar e reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e disciplina (art. 1º). Também cabe registrar que a Polícia Militar se constituiu de uma série de competências legais, enumeradas ao longo do art. 1º do Decreto 1.601/2021, impondo o destaque ao art. 1º, XV: “executar políticas e programas de prevenção do delito” (art. 1º, XV).

No que se refere a sua estrutura administrativa, a Polícia Militar é composta do Comando-Geral, órgãos de assistência direta e imediata ao Comandante-Geral, órgãos de direção setorial, grandes comandos, órgãos de apoio e órgãos de execução. Desdobrando a estrutura do Comando-Geral, temos o Comandante-Geral, Subcomandante-Geral, Estado-Maior Geral, Órgãos de Assessoramento Superior, Ajudância-Geral, Comissões e Assessorias.

O Comandante-Geral, cargo privativo de oficial PM do último posto é nomeado pelo Governador do Estado, e é responsável por realizar o comando, a administração e o emprego da Corporação e é assessorado e auxiliado pelos órgãos de direção, de apoio e de execução. Subordinado ao Comandante-Geral está o Subcomandante-Geral, que conta com duas Secretarias, a de Coordenação Operacional e a de Programas Institucionais (SPI). À SPI cabe coordenar, orientar, supervisionar, fiscalizar e executar os programas institucionais.

Figura 05 – Organograma da Polícia Militar



Fonte: Santa Catarina (2022).

Na sequência, ainda visando a caracterização da organização, cabe fazer um comentário referente ao Plano Estratégico da Polícia Militar, outrora implantado, que se baseia em seis eixos estruturantes, dentre os quais destacam-se:

Proximidade: A Polícia Militar como parte fundamental no processo de segurança, mas não a única, deve, através da descentralização de seus recursos e de uma atuação mais próxima das comunidades, atuar em conformidade com as reais necessidades locais. Segundo este eixo há um incentivo direto à participação comunitária, que reconhece a possibilidade de aprimoramento da percepção e o grau de confiança que as pessoas têm nos aparelhos policiais. Nessa ótica a aproximação do policial militar para com as pessoas, permitindo que essas proponham soluções para os próprios problemas e cobre resultados, fica estabelecida uma relação que permite o exercício de controle do organismo público (SANTA CATARINA, 2011).

Parcerias: a Constituição Federal de 1988 assevera que a segurança pública é dever do Estado, entretanto, direito e responsabilidade de todos. Assim, o estabelecimento de parcerias, emerge como fundamental para dar consequência aos demais eixos estruturantes. Segundo consta do Plano, as parceiras são com a comunidade, as autoridades cívicas eleitas, a comunidade de negócios, outras instituições. Ainda elegeu-se os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) como fóruns prioritários.

Retomando a análise do RLOB, igualmente subordinado ao Comandante-Geral fica o Estado Maior-Geral (EMG), responsável pelo estudo, pelo planejamento, pela coordenação, pela supervisão e pelo controle de todas as atividades da Corporação, compreendidas nos órgãos de direção setorial, de apoio e de execução. Dentro da estrutura do EMG tem-se o Núcleo de Gestão de Projetos e Processos (NPP), que segundo o RLOB, é chefiado por um Tenente Coronel, neste caso o próprio pesquisador e cujas competências destacam-se, conforme art. 46 do Decreto 1.601/2021:

- I – a atuação como órgão de coordenação executiva do EMG para fins de **governança do Portfólio Estratégico da Polícia Militar (PtFPM)**, constituindo-se no escritório de projetos e processos de mais alto nível da corporação; (**grifo meu**).
- II – planejar e coordenar as ações de relações institucionais de interesse do PtFPM;
- III – **propor e manter atualizadas as normas para governança e gestão de projetos, processos, programas e do PtFPM**; (**grifo meu**).
- IV – **atuar como multiplicador do conhecimento em projetos, processos, programas e portfólio**. (**grifo meu**).

Antes desta previsão legal é conveniente destacar que o setor de Projetos da Polícia Militar passou por um processo de evolução, iniciando como “Escritório de Projetos” no ano de 2011, através da Portaria 978/2011, cuja competência focava tanto na captação de recursos, quanto na capacitação, voltada a implementação do Plano de Comando. A seguir, no ano de

2015 foi criada a Coordenadoria de Inovação Tecnológica, Projetos e Processos da PMSC, por meio da Portaria 865/2015. Na sequência foi criado o INOVA, que integrava, igualmente, os processos, projetos e o gerenciamento e desenvolvimento de softwares. As funções acima descritas, exceto a da Portaria 978/2011, eram subordinadas à PM7, seção do EMG.

Como resultado desse processo de evolução o NPP é o responsável por implementar regras e normas da sua área de competência, além de realizar a gestão de projetos e programas, o que lhe confere uma atuação intersetorial, na medida em que sua atuação interfere e molda a atuação de outros setores. Nesse cenário e diante da ausência de normatização da temática “governança do Portfolio Estratégico”, que se buscou descrever essa perspectiva. Para tanto, a Instrução Geral 10-801 entende que a “Governança de Programas e Projetos da Polícia Militar são o conjunto de normas, processos e políticas que determinam de que forma os programas e projetos são geridos pela Polícia Militar, observado os princípios de transparência e publicidade, controle social, prestação de contas, **participação pública** e da eficiência” (**grifo meu**).

Destaca-se que a observância dos princípios acima é uma construção oriunda da Política Nacional de Segurança Pública, que determina a incorporação de tais princípios no seio da própria Política, gerando um efeito cascata: a previsão inicial é realizada pela União, por meio da Constituição Federal, ao inserir como pretensão a eficiência da Segurança Pública, interrelacionando com a Lei da Política Nacional de Segurança Pública. Esta por sua vez, insere uma série de princípios, dentre os quais o princípio da participação. Assim, ao adotar o princípio da participação na Política Nacional, gera um reflexo nas Políticas Estaduais, uma vez que União exerce sua influência para que as normas estaduais estejam em consonância com a sua própria política. Assim, espera-se que as ações desenvolvidas pela Polícia Militar, por meio de seus Projetos e Programas, observe os citados princípios, em especial para o que ficou delimitado por esta dissertação como a participação do cidadão.

De igual relevância e prudência o destaque aos conceitos atribuídos à Projetos e Programas, segundo a concepção da Polícia Militar, por meio de sua IG 10-801/2023. Projetos são definidos como o “esforço temporário empreendido pela Polícia Militar, com a finalidade de melhorar os serviços ou processos e gerar resultados exclusivos para o atendimento das demandas públicas, com ou sem a mobilização de recursos públicos, privados ou, em parceria, ambos” (art. 2º, II, IG10.801). E programa como “o conjunto de projetos administrados de forma integrada que visa a um resultado comum e cujos benefícios não existiriam caso não fossem gerenciados conjuntamente”.



Apresentada a organização estudada e suas características principais, na sequência são apresentados os programas desenvolvidos pela Polícia Militar sob a perspectiva da participação cidadã.

#### **4.1.1 Programas desenvolvidos na PMSC sob a perspectiva da participação cidadã**

Uma das premissas apontadas neste trabalho é de que a organização policial militar, neste caso a Polícia Militar de Santa Catarina, é uma organização burocrática e o modelo burocrático, conforme sugerido por Moynihan (2003), entra em conflito com os valores democráticos, que por sua vez, sustentam a participação do cidadão. Para confirmar o caráter burocrático da Polícia Militar cita-se seu organograma, segmentado em diversos níveis, além da hierarquia e disciplina, sendo o primeiro citado por Bevir (2013) como uma característica da burocracia. Além disso, em decorrência do caráter hierarquizado e disciplinar, surge o apego a padrões e servidores que cumprem fielmente as normas e ordens dos superiores, conforme observam Torfing e Triantafyllou (2013), o que sugere que haja um alinhamento com as preferências dos burocratas em detrimento da vontade de pública ou preferência dos cidadãos (OLSEN; FEENEY, 20221).

Então, como que uma organização policial militar, tipicamente burocrática, pretende diminuir as tensões decorrentes do modelo burocrático com os valores democráticos? À esta pergunta, uma das premissas citadas, sugere-se um conjunto de respostas, que passa pela Constituição Federal de 1988, amplamente conhecida como constituição cidadã, quando afirma que a segurança pública é dever do Estado, *direito e responsabilidade de todos*, e abaixo dela, a lei 13.675/2018 com claros propósitos democráticos e de incentivo à participação. As normas, nessa linha de estudo, são capazes de influenciar e direcionar a instituição rumo a uma perspectiva da participação do cidadão, uma vez que o seu cumprimento torna-se obrigatório e sujeito à fiscalização.

Uma outra vertente deriva da observação da instituição, de onde é possível apontar possibilidades que buscam aplacar o antagonismo existente, como no caso do planejamento estratégico da corporação, que é direcionado para “colocar as pessoas em primeiro lugar”, incluindo tanto os cidadãos quanto os policiais. Outro aspecto relevante da estratégia são seus cinco eixos estruturantes, dentre os quais podem ser destacados o policiamento de proximidade e as parcerias. Esses dois eixos atuam como estratégia para permitir a participação comunitária, e de onde surge a ideia de que a comunidade, afetada por problemas de segurança pública, é capaz de ofertar soluções, em maior ou menor grau de dependência da Polícia Militar (SANTA

CATARINA, 2011). Dessa interação entre Polícia e Sociedade, é que se criou a base que sustenta alguns programas institucionais, discutidos neste tópico, e dessa forma, constituem-se numa nova abordagem para a mitigação das diferenças entre a burocracia e nova governança pública.

Sendo assim, parece coexistir modelos antagônicos de administração no âmbito da Polícia Militar, e para posicionar essa compreensão da realidade segundo uma visão teórica, é preciso observar o ensinamento de Koppenjam (2012, p. 11). Segundo o autor, os modelos de administração pública se formam em camadas, onde novas ideias e a própria inovação vão se somando às camadas previamente existentes. Nessa lógica, é possível admitir que uma organização tenha características burocráticas, mas ao mesmo tempo, apresente características da nova governança pública, uma vez que ao incorporar novas características a organização não desfaz de tudo aquilo que a constitui.

Uma vez admitida a possibilidade da Polícia Militar atuar em compatibilidade com valores democráticos, é necessário aprofundar a visão interna, direcionando para os programas e para o Núcleo de Gestão de Projetos e Processos.

Conforme apontado anteriormente, compete ao Núcleo de Gestão de Projetos e Processos editar normas afetas aos programas e projetos da instituição. Ainda foi citado a Instrução Geral 10-801/2023, e neste tópico cabe mencionar que a Polícia Militar conta com um Portfólio Estratégico do Projetos e Programas, o quais serão apresentados neste momento.

Quadro 21 – Portfólio Estratégico de Programas da Polícia Militar

Portfólio “Fortalecimento da Polícia Militar”	
Programas Institucionais	formado pelos projetos que tenham por escopo e alinhamento os princípios norteadores da polícia preventiva, o controle da criminalidade, o aprimoramento dos serviços de preservação da ordem pública ou da gestão da corporação
Programas de Renovação Logística	englobam todos os projetos que visam atender a cadeia de suprimentos da corporação
Programas de Modernização e Inovação	englobam todos os projetos que se baseiam em tecnologia, desenvolvimento de software, desencadeando ou não processos inovadores

Programas Educacionais	englobam todos os projetos que financiam ações vinculadas ao ensino, capacitação, treinamento, além de outros projetos que estejam alinhados à perspectiva educacional
Portfólio “Saúde e Valorização Profissional”	
O Portfólio “Saúde e Valorização dos Profissionais da Polícia Militar” engloba os Programas da Saúde Mental e Saúde Física, e compreendem as ações e projetos que visam saúde física, mental e psicossocial, em consonância com a Política Nacional de Segurança Pública e outras diretrizes	

Fonte: adaptado de Santa Catarina (2023).

Do exposto acima, depreende-se o entendimento de que somente aqueles programas com características de prestação de serviço à sociedade é que são mais propícios à contribuição do público externo e portanto, da participação do cidadão, eis que os programas voltados à reestruturação logística, modernização e inovação, além daqueles voltados para a saúde e valorização do policial militar, assumem características de serviços internos, uma vez que são ofertados aos policiais militares e não à sociedade. Portanto, neste tópico, e diante da presente ressalva, seguir-se-á com a caracterização da instituição estudada por meio dos programas institucionais voltados à prestação de serviços, cabendo citá-los: Rede Catarina, Rede de Vizinhos, Rede de Segurança Escolar, Rede Rural de Segurança e PROERD.

O primeiro programa a ser destacado é o Rede Catarina. O programa foi primeiramente instituído pelo Ato da Polícia Militar nº 585/PMSC/2017 e posteriormente alterado pelo Ato da Polícia Militar nº 216/2020. Além dos Atos foi desenvolvido um manual descritivo, chamado de “Marco Conceitual do Programa Rede Catarina de Proteção à Mulher”, segundo o qual, o programa pode ser descrito como destinado à prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, **pautado na filosofia de polícia de proximidade**, adotando como princípios a efetividade e celeridade das ações de proteção à mulher. Dentre as ações previstas pelo programa podemos destacar as ações de proteção, no policiamento direcionado da Patrulha Maria da Penha e na disseminação de solução tecnológica (SANTA CATARINA, 2020).

A inspiração para a formatação do programa segundo o marco teórico, se deu a partir de práticas existentes em todo o território nacional. No estado de Santa Catarina, pautou-se na experiência da Polícia Militar no município de Chapecó. Dentre os pressupostos do programa, o marco conceitual afirma que o serviço ofertado vai além de uma patrulha e além de uma ronda de fiscalização de medidas protetivas. O objetivo de fato seria prover a atenção necessária às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, garantindo a essas mulheres

“voz e dignidade”. Outros objetivos estão associados ao Programa, de acordo com Santa Catarina (2020), que coincidem com os princípios do programa:

- É proteção da mulher
- É igualdade de gênero
- **É fortalecimento de vínculos (cidadã – Polícia Militar)**
- É atendimento qualificado (emergencial e assistencial) mais célere e efetivo
- É protagonismo policial militar
- É respeito à dignidade da mulher
- É a efetividade das medidas protetivas
- É controle das informações
- É inovação

O programa ainda define os casos que estariam abrangidos pela atuação da Polícia Militar:

Configura-se violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, ocorrida no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; assim como, no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa, bem como em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação (SANTA CATARINA, 2020).

Outro aspecto a ser mencionado é a finalidade do programa, que tem como pressuposto: “Proteger e orientar às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, a partir de visitas preventivas e da fiscalização de medidas protetivas urgência. Fomentar ações de polícia restaurativa por meio de policiamento direcionado, buscando pacificar conflitos e solucionar problemas relacionados à quebra da ordem pública no âmbito doméstico e familiar. Estabelecer, por intermédio de solução tecnológica (aplicativo), ações de policiamento direcionadas a conferir maior efetividade e celeridade ao atendimento policial militar a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar” (SANTA CATARINA, 2020).

Também registre-se, segundo o marco conceitual da Rede Catarina, os princípios associados ao programa, notadamente os relacionados à polícia de proximidade, ao **protagonismo do cidadão**, o **fortalecimento de vínculos**, a **coprodução**, a ação sobre as causas, a **atuação em rede**, a efetividade, a celeridade, a prestação de contas e o protagonismo policial militar (SANTA CATARINA, 2020).

Quanto ao serviço prestado destaca-se a realização de visitas preventivas a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, com o intuito de fornecer um acompanhamento

qualificado; assessorar e orientar as mulheres vítimas no que se refere a dúvidas sobre a rede de proteção, direitos e a legislação vigente; fiscalizar as medidas protetivas de urgência (mpu) por meio de visitas preventivas periódicas na residência da vítima e do ofensor; adotar, quando necessário, as medidas de proteção à mulher; comunicar e agir de forma integrada com a rede de atendimento, visando romper a continuidade do ciclo de violência e restaurar a convivência saudável; e atender as situações de emergência, de forma mais célere e efetiva com base em solução tecnológica (SANTA CATARINA, 2020).

Por fim, cabe mencionar, segundo o marco conceitual, a recomendação para implantação do programa, onde haja incidência significativa de violência doméstica e familiar, bem como, para cidades com mais de 100 mil habitantes, porém a implantação do programa ainda é tida como um ato discricionário do Comandante local, segundo a norma (SANTA CATARINA, 2020).

Quanto a capilaridade do programa constata-se que está presente em 208 municípios, ou seja, é uma boa presença, uma vez que cobre 70,5% dos municípios, segundo dados coletados junto a Secretaria de Programas Institucionais e referentes ao período de 2022. Já a despeito do período de implantação observa-se que se deu no ano de 2017, ou seja, o programa foi implantado a cerca de seis anos.

Referente aos indicadores de produtividade e de gestão, consolidam-se os seguintes números:

Quadro 22 – Indicadores de produtividade e de gestão (nível estadual)

Nº de Visitas Preventivas	Mulheres atendidas	Guarnições PM	Policiais	Municípios presentes
29.364	34.149	119	327	208 (70%)

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) com base em dados fornecidos pela Secretaria de Programas Institucionais.

O segundo programa a ser apresentado é a **Rede de Vizinhos**, cuja metodologia foi construída a partir de boas práticas vivenciadas em Santa Catarina e de estudos de experiências americanas, britânicas e australianas de *neighbourhood watch*. Em consideração ao seu marco conceitual, tem-se a definição do programa:

A Rede de Vizinhos da PMSC é uma estratégia de policiamento, em que uma rede organizada entre comunidade e polícia militar, pautada na filosofia de polícia comunitária, reúne vizinhos de uma determinada localidade para atuarem em cooperação e se associarem com o intento de fomentar parcerias e fortalecer as relações interpessoais e a cidadania ativa do bairro, bem como de melhorar a relação entre a polícia e a comunidade e de aumentar a vigilância natural a fim de prevenir e restaurar a ordem pública, garantindo a incolumidade física das pessoas e do patrimônio. (SANTA CATARINA, 2016).

Outro destaque a ser mencionado são as premissas do programa, que podem ser assim descritas, segundo Santa Catarina (201-):

(a) É ferramenta de governança e de prevenção, ou seja, “não há como compreender a segurança pública sem a participação do cidadão”. E ainda “para a construção de cidades mais seguras, é imprescindível que haja a coprodução e a corresponsabilidade entre todas as forças vivas da vizinhança”.

(b) É atuação em rede, que tem como base a segurança da comunidade e o engajamento dos moradores na segurança da comunidade. Interessante destacar que a rede somente é criada quando detectado que há “cobertura de participação, atenção, observação e cuidado de toda a rua ou localidade”.

(c) É estratégia de policiamento, que vem a ser implementada como outras estratégias, a serem implementadas pelos comandantes locais.

(d) É vigilância entre vizinhos, ou seja, o morador torna-se protagonista na construção da segurança pública e não mero espectador.

(e) É fortalecimento de vínculos entre polícia e comunidade e das relações interpessoais dos vizinhos. E ainda, a rede serve como “ferramenta de organização social para construir soluções crônicas de ordem pública de determinada localidade”. O marco conceitual finaliza afirmando que a rede é “cooperação, parceria, engajamento social e interação entre vizinhos”.

(f) Protagonismo do cidadão, que pretende que o cidadão envolvido torna-se transformador da realidade local, passando a ser sujeito ativo e não mero espectador a receber um serviço público, por meio de uma rede de coprodução em busca de objetivos em comum.

(g) Protagonismo do policial militar, que segundo o marco conceitual, imputa ao policial militar o papel de agregador e motivador, coordenando o trabalho e ações da rede. Sua responsabilidade é de estruturar as relações entre a Polícia Militar e a comunidade.

(h) Controle de acesso: cabe ao policial militar cadastrar e fazer o controle de acesso dos integrantes da rede, visando a manutenção da segurança das informações que circulam pela rede. A rede é formada obrigatoriamente pela vizinhança, vedada a participação de outras pessoas, funcionários ou empresas.

(i) Controle de informação. O programa preocupa-se com o controle da informação que circula na rede, de modo que a comunicação deve ser exclusivamente destinada aos fins do programa, cabendo ao gestor da rede o controle dessa comunicação.

Prudente ainda citar que a criação do programa se deu através da observação de boas práticas vivenciadas no estado de Santa Catarina, bem como do estudo das experiências de

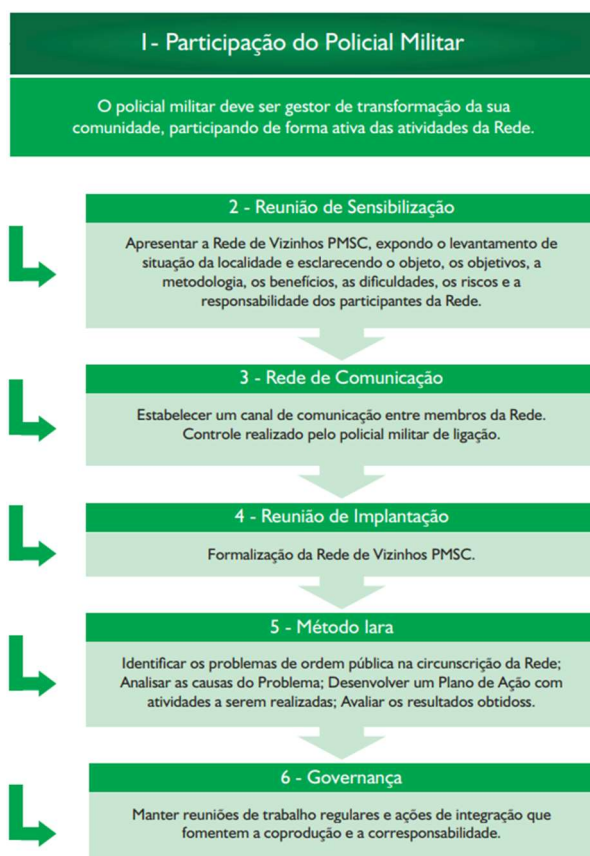
*neighbourhood watch* de países de língua inglesa, como Estados Unidos, Grã-Bretanha e Austrália (SANTA CATARINA, 201-).

Ainda de acordo com Santa Catarina (201?) três passos fundamentais são necessários para a criação da Rede de Vizinhos:

- (1) Mobilização da vizinhança;
- (2) Após a mobilização da vizinhança procure o Comandante da Polícia Militar da área em que está localizada a vizinhança;
- (3) O Comandante estudará a viabilidade de implantação da Rede de Vizinhos na vizinhança.

Uma vez que a viabilidade para implantação da rede foi verificada, segue-se um roteiro com seis etapas, para a instalação da rede:

Figura 6 – Etapas para formação da rede de vizinhos



Fonte: Santa Catarina (201-).

No que tange aos indicadores de gestão do programa Rede de Vizinhos, impõe destacar:

Quadro 23 – Indicadores de produtividade e gestão Rede de Vizinhos

Nº Redes no Estado	Cidadãos Participantes	Municípios presentes
5.509	183.258	279 (94,5%)

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados fornecidos pela Secretaria de Programas Institucionais, referentes ao relatório de dezembro de 2022.

Muito similar ao programa antecessor, a Rede Rural de Segurança também integra o portfólio institucional, enquadrado como serviço de prevenção, cujo objeto visa desenvolver ações efetivas para as regiões rurais do Estado através do trabalho cooperativo entre Polícia Militar e comunidade rural atuando na prevenção dos problemas de ordem pública. A implantação do programa se deu através do Ato da Polícia Militar 1490/2017, com publicação em 02/02/2018 (SANTA CATARINA, 2018).

A respeito dos objetivos cabe destacar:

- I – Fomentar a mobilização comunitárias nas regiões rurais para atuar em coparticipação e coprodução com a Polícia Militar.
- II – Prover serviço de Polícia Ostensiva com especificidade nos problemas de ordem pública da comunidade Rural.
- III – Aumentar a segurança nas comunidades rurais através do no engajamento da comunidade na prevenção situacional do crime, otimizando e personificando as ações de policiamento (SANTA CATARINA, 2018).

Segundo o Ato 1490/2017, e considerando sua forma de atuação, a Rede Rural de Segurança é estabelecida nos eixos de ações preventivas e policiamento orientado aos problemas de segurança pública. Suas equipes são formadas por meio de uma guarnição de radiopatrulha, voltada para áreas rurais - Patrulha Rural, com composição mínima de dois policiais militares, cujo perfil tenha características de proatividade para interação comunitária e fortalecimento de vínculos, tendo predisposição para trabalhar os assuntos afetos à área rural. Há também a possibilidade do serviço ser prestado por outra guarnição do efetivo orgânico da unidade da Polícia Militar, ou seja, o serviço não é prestado de forma exclusiva por determinados policiais militares, mas é outra camada no rol de atribuições dos policiais militares (SANTA CATARINA, 2018).

Na sequência, destacam-se as ações as quais desdobram-se o citado policiamento em área rural:

- I – Promover reuniões e realizar consultorias preventivas nas comunidades rurais, com objetivo de identificar problemas de segurança pública.
- II – Cadastrar as propriedades rurais através das coordenadas geográficas e afiação do marco de propriedade.
- III – Prover atendimento personalizado às comunidades rurais, auxiliando a comunidade nas melhorias de segurança das propriedades, reforçando a prevenção situacional do crime com o policial militar atuando como consultor de segurança e prevenção.
- IV – Estabelecer comunicação e ações integradas entre comunidade rural e Polícia Militar, visando romper com o efeito isolamento das propriedades rurais (SANTA CATARINA, 2018).

Por fim, projetamos o quadro com os indicadores de produtividade e de gestão da Rede Rural de Segurança:

Quadro 24 – Indicadores de produtividade e gestão da Rede Rural de Segurança



Nº grupos	Nº Participantes	Nº Visitas	Nº Consultorias	Municípios presentes
252	11.778	583	143	87

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Programas Institucionais e referentes a dezembro de 2022.

O quarto programa a ser abordado é o Rede de Segurança Escolar, normatizado através do Ato da Polícia Militar nº 608/2019. Segundo a norma, o programa é alçado a categoria de serviços de prevenção do portfólio institucional da Polícia Militar, com foco na preservação da ordem pública, no âmbito da comunidade escolar (SANTA CATARINA, 2019).

No que tange os objetivos do programa, de acordo com Santa Catarina (2019), destacam-se:

- a) Proteger e orientar os alunos quanto a medidas comportamentais preventivas, bem **como fortalecer e ampliar vínculos com a comunidade escolar (grifo meu)**;
- b) Assessorar a comunidade escolar na construção de soluções pacíficas dos conflitos e problemas de segurança;
- c) Prestar consultorias de segurança às unidades de ensino, com base nas teorias de prevenção situacional;<sup>2</sup>
- d) Fornecer consultoria as Unidades de ensino, com base em aspectos estruturais e não estruturais;
- e) Estabelecer, **em parceria com a comunidade e as unidades escolares**, grupos de discussão e atuação em prol de um ambiente de paz e civismo, com base na filosofia de polícia comunitária **(grifo meu)**.

A norma também ressalta o perfil do policial militar e a forma de organização baseada em uma “guarnição específica denominada patrulha escolar, em que os policiais militares apresentem perfil proativo para interação comunitária e fortalecimento de vínculos, tendo predisposição para desenvolverem assuntos afetos à segurança escolar” (SANTA CATARINA, 2019).

Dentre os serviços a serem desenvolvidos pela patrulha escolar, tomando como base Santa Catarina (2019), sobressaem:

- a) O policiamento orientado à solução de problemas de segurança pública e na comunidade escolar;
- b) Visitas escolares, palestras de prevenção e campanhas educativas;
- c) Participações nos Núcleos Temáticos e atividades escolares;
- d) Consultorias técnicas por meio das Vistorias Preventivas Escolares;
- e) Contatos por meio de um canal próprio e direto de comunicação;

f) O atendimento de ocorrências a crimes, atos infracionais, atos violentos e/ou desordens.

g) O programa “Estudante Cidadão”.

Por fim a norma apresenta alguns conceitos em relação aos serviços prestados, como de palestra: “diálogo interativo entre os policiais e a comunidade acadêmica, cujo tema é definido conforme a necessidade e interesse de cada unidade escolar”; Campanha Educativa: “ação integrada dos atores envolvidos com a comunidade escolar com o intuito de esclarecer, orientar e prevenir problemas de interesse público”; Reunião: “é o agrupamento de policiais militares e membros da comunidade escolar para tratar de assunto afeto à segurança escolar ou correlato de interesse mútuo”; Núcleo Temático: “grupos formados pela comunidade escolar que atuam de maneira direcionada a construir soluções sobre aspectos que impactam a segurança de crianças e adolescentes da unidade de ensino ou da localidade em que estejam inseridas”; e Atividades: “é o fomento e/ou a participação em atividades junto à comunidade escolar que permitam a interação comunitária e o conagração, com o intuito de estabelecer e fortalecer vínculos, a exemplo de datas comemorativas, torneios desportivos, gincanas, eventos culturais, atos cívicos etc” (SANTA CATARINA, 2019).

Na sequência são apresentados os indicadores de gestão e de produtividade da Rede Escolar de Segurança.

Quadro 25 – Indicadores de gestão e produtividade da Rede de Segurança Escolar

Unidades de Ensino	Nº estudantes	Municípios presentes
1.768	502.453	228

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Programas Preventivos.

O quinto programa a ser apresentado é o PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas, cuja definição encontra respaldo na Diretriz de Ação Operacional nº 36 do Comando-Geral de 2006, e se alinha aos objetivos de contenção da violência em todos os seus aspectos, bem como ações de repressão ao uso e tráfico de drogas. Dentre as finalidades do programa podem ser destacadas as premissas de “evitar que crianças e adolescentes em fase escolar iniciem o uso das diversas drogas existentes em nosso meio, despertando-lhes a consciência para este problema e também para a questão da violência, assim como preparar os pais no intuito de oferecer sustentação aos seus filhos acerca do problema em tela” (SANTA CATARINA, 2006).

Para tanto, o método empregado enfoca, por meio de suas lições, o ensino aos alunos, “de forma cativante, descontraída, lúdica e por diversos meios pedagógicos, técnicas voltadas

para a resistência às pressões impostas pelos seus companheiros e auxilia para que reflitam sobre a necessidade de dizerem “não” às drogas e à violência” (SANTA CATARINA, 2006).

Segundo a Diretriz, o PROERD toma como base o projeto desenvolvido pelo D.A.R.E. (Drug Abuse Resistance Education), que pode ser traduzido como “Educação sobre resistência ao abuso de drogas”, que foi inicialmente desenvolvido na cidade de Los Angeles, estado da Califórnia, Estados Unidos, no ano de 1983, sendo primeiramente implementado pelo Departamento de Polícia de Los Angeles. O projeto segundo consta da citada norma, rapidamente estendeu-se a todos os estados norte americanos e atualmente é desenvolvido em mais de 50 países. Já no Brasil, seu início foi no ano de 1992 e no estado de Santa Catarina, os registros apontam o ano de 1998 como o ano de início das atividades.

É também destaque o rol de objetivos do programa, conforme sequência exposta a seguir:

- a) Conscientizar as crianças e os adolescentes quanto aos efeitos negativos do uso de drogas lícitas e ilícitas;
- b) Fortalecer a autoestima das crianças e adolescentes, mostrando opções de vida saudável, longe das drogas e da violência;
- c) Sensibilizar as crianças e adolescentes para valores morais e éticos, que visualize a construção de uma sociedade mais justa sadia e feliz;
- d) Esclarecer aos pais e/ou responsáveis quanto aos efeitos negativos das drogas e da importância do fortalecimento da estrutura familiar;
- e) Prevenir a criminalidade, uma vez que, segundo dados estatísticos, uma grande parte dos crimes, especialmente os mais graves, com destaque para os homicídios, estão relacionados às drogas, direta ou indiretamente;
- f) Preparar os Policiais Militares com técnicas pedagógicas adequadas para ministrarem aulas para crianças, adolescentes e pais e/ou responsáveis;
- g) Ensinar e aprofundar os conhecimentos dos Policiais Militares quanto às drogas lícitas e ilícitas;
- h) **Fortalecer a interação entre a Polícia Militar e a comunidade, propiciando um clima de parceria e confiança, gerando informações e o cumprimento do papel social da Instituição (grifo meu) (SANTA CATARINA, 2006).**

Sob a ótica dos policiais militares instrutores ainda é possível observar na norma as regras para a habilitação, que se dá por meio de capacitação específica e progressiva (Instrutores, Mentores e Masters), bem como, a realização de Seminário Estadual para troca de informações, experiências e conhecimentos, além dos critérios de desligamento do policial militar instrutor, a avaliação de aprendizagem dos instrutores (SANTA CATARINA, 2006).

De outro lado, sob a ótica dos alunos, a norma preocupa-se em disciplinar a quantidade de 36 alunos por capacitação, além de normatizar a aplicação do PROERD. Antes de iniciar as aulas são realizadas reuniões com autoridades, corpo docente dos estabelecimentos de ensino, pais e responsáveis, com o objetivo “cientificar, estruturar e motivar toda comunidade escolar a cooperar com as ações de prevenção primária a serem desenvolvidas (SANTA CATARINA, 2006).

A Diretriz também orienta a seleção das escolas, que segue observância dos indicadores de segurança pública e aspectos sobre a criminalidade local, o mapeamento do uso e tráfico de drogas nas proximidades dos ambientes escolares, conduta de seus alunos, sua localização geográfica e outras informações de interesse da segurança pública (SANTA CATARINA, 2006).

Outro aspecto a ser destacado é o papel do Comando local e do coordenador local, que remete aos contatos a serem realizados com as autoridades de ensino público e privado do município, a fim de efetuar o planejamento do programa, envolvendo os dois semestres letivos. Há de se registrar ainda a necessidade de uso dos materiais didáticos, que serão distribuídos aos participantes do programa, as rotinas das aulas, que terão duração mínima de 45 minutos, sendo formada por 10 encontros no caso de crianças e adolescentes e de 5 encontros no currículo de pais (SANTA CATARINA, 2006).

Mais um ponto relevante direciona para as responsabilidades do policial militar instrutor, o qual cabe “iniciativa, atitude participativa permanente, soluções alternativas na resolução de problemas, a busca sistemática de parcerias e interação com a comunidade escolar em que foi inserido” (SANTA CATARINA, 2006). As atribuições dos instrutores podem ser resumidas nos seguintes itens, de acordo com Santa Catarina (2006):

- a) **Participar de reuniões com os pais** preferencialmente antes do início do desenvolvimento do Programa (**grifo meu**);
- b) **Participar das atividades extracurriculares nas escolas em que atuar**, porém antes de se deslocar para desenvolver quaisquer atividades como aplicação das lições, reuniões, eventos, dentre outros, deverá o instrutor Proerd verificar se consta no seu quadro de trabalho semanal, destinado para conhecimento da Coordenação do Proerd Local e do Comandante da OPM (**grifo meu**);
- c) Produzir ao final de cada semestre relatório por escola, a respeito do desenvolvimento do Programa, encaminhando-o a Coordenação do Proerd Local, contendo número de turmas, número de crianças e adolescentes, prejuízos ao currículo, eventos realizados e outras observações pessoais;
- d) Cientificar-se dos problemas relacionados com a segurança pública na comunidade escolar em que atua, discutindo-os em busca de soluções conjuntas e mantendo a Coordenação do Proerd Local informada, para a adoção de medidas de sua competência;

Alguns comportamentos em relação aos alunos também são esperados segundo a Diretriz 36/2006, a qual imputa ao profissional de ensino designado pela escola a manutenção

da disciplina durante a aplicação do PROERD, sendo que o instrutor deve abster-se de interferir nos procedimentos adotados pela administração da escola relativos à disciplina dos alunos. A disciplina durante a aplicação do PROERD é, portanto, fator importante para a aplicação do PROERD. Os instrutores, por sua vez, devem manter um relacionamento estritamente profissional com a direção, corpo docente, discente e demais funcionários.

Quanto a estrutura do PROERD no âmbito da Polícia Militar, pontua-se que é formada pela Coordenação Estadual, com diversas atribuições, destacando-se a definição de procedimentos gerais e específicos para busca de parcerias, patrocínios e recebimento de doações a coordenação de ações, estratégias e metas relacionadas ao programa no estado e a autorização de propostas de programas, projetos, palestras e qualquer atividade de prevenção às drogas e violência. Somada à Coordenação Estadual, tem-se as coordenações regionais, em nível de Batalhão e em nível municipal (SANTA CATARINA, 2006). Finalizando, segundo Santa Catarina (2006) e referente ao Comandante de Batalhão é preciso registrar as seguintes atribuições:

- a) Relacionar-se com a Comunidade Escolar;
- b) Relacionar-se com as organizações que atuam na prevenção ao uso abusivo de drogas;
- c) Estreitar o seu relacionamento com a comunidade onde o Proerd está inserido, incentivando o apoio dos segmentos representativos ao Programa e buscando a representatividade nas atividades do Proerd e suas Formaturas;
- d) Difundir a aplicação do Proerd na comunidade através da Imprensa.

Finalizada a exposição acerca do programa PROERD, passa-se aos indicadores de gestão e produtividade.

Quadro 26 – Indicadores de gestão e produtividade Programa PROERD

Unidades de ensino	Alunos	Municípios presentes
1.588	72.305	93

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com base em dados fornecidos pela Secretaria de Programas Institucionais.

Finalizada esta seção, adiante são revelados os programas que foram selecionados para a realização deste estudo, conforme descrição que segue.

#### 4.1.2 Programas selecionados para a pesquisa

De todo o exposto na seção anterior, e após a apresentação dos cinco programas, verifica-se que todos os programas possibilitam, de certo modo, a participação do cidadão. No entanto, analisando as normas que constituem os respectivos programas, destacam-se os programas Rede de Vizinhos, que confere protagonismo aos cidadãos, bem como a Rede Catarina, ao aproximar a Polícia Militar da vítima de violência doméstica. Na mesma seara da Rede de Vizinhos, tem-se os programas Rede de Segurança Escolar e Rede Rural de Segurança. O programa PROERD, por sua vez, assume características mais restritas, uma vez que é baseado na aplicação de um plano de curso formalmente estabelecido, em que pese, possibilitar a interação com a comunidade escolar. Portanto, visando a delimitação do campo de pesquisa e após a análise das normativas apresentadas, optou-se por considerar na base do estudo os programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina, face a boa capilaridade de ambos os programas, boa adequação das normas internas quanto a possibilidade de participação do cidadão, e ainda, por apresentarem escopo de atuação diferentes, o que permite ao pesquisador visões diferentes das participações.

A fim de consolidar a caracterização dos programas selecionados e melhor explorar sua escolha, apresenta-se, na sequência, uma análise individual de cada um deles

#### *4.1.2.1 Programa Rede Catarina*

Neste tópico foi discorrido sobre o Programa Rede Catarina, conforme características descritas na sequência, tomando como base as informações constantes do Ato da Polícia Militar nº 216/2020, já descrito no tópico anterior.

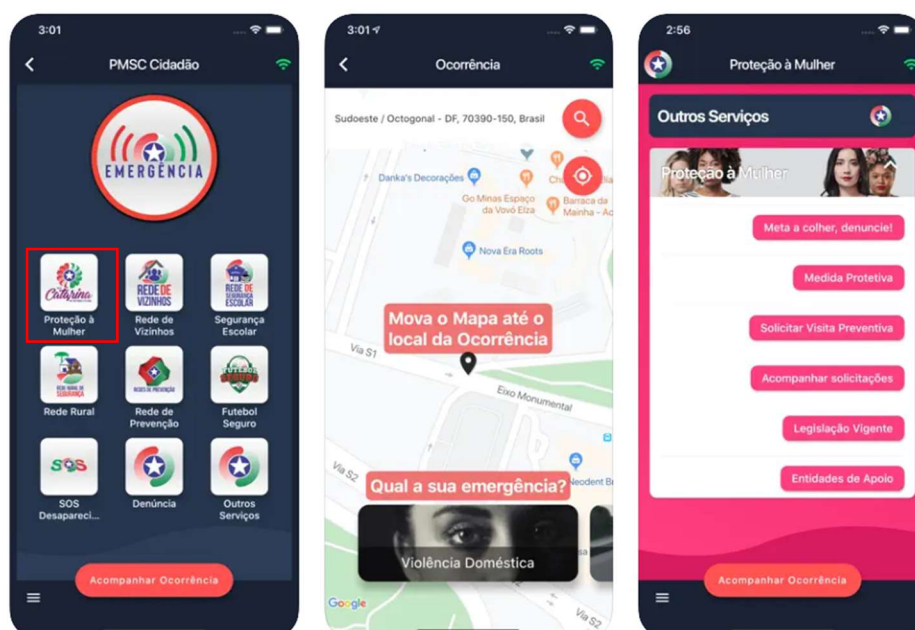
a) O programa Rede Catarina prevê em sua norma alguns pressupostos, partindo da ideia de polícia de proximidade, oriunda dos conceitos relacionados à polícia comunitária, com intuito de conferir mais celeridade e efetividade nas ações. Outro pressuposto do programa é conferir mais atenção à mulher vítima de violência, nesse caso, aquela que solicita a medida protetiva. Essa atenção, segundo a norma, estaria representada pela garantia de “voz” das vítimas e dignidade. Dessa relação espera-se ainda o fortalecimento de vínculos entre a Polícia Militar, representada pelos (as) policiais militares e a vítima de violência. A polícia de proximidade representa uma maior interação entre a polícia e o cidadão, gerando uma aproximação maior entre as partes. Da relação de confiança desenvolvida espera-se o comprometimento das partes para a identificação e enfrentamento de problemas.

b) O programa, portanto, é voltado à mulher (independente de orientação sexual), vítima de violência doméstica e familiar, beneficiada por medida protetiva expedida pelo Poder

Judiciário. Uma vez expedida a medida, o acompanhamento da mulher passa a ser obrigatório por parte da Polícia Militar. O objetivo, nessa linha, é pacificar os conflitos existentes, por meio de visitas preventivas e da fiscalização de medidas protetivas de urgência (mpu).

c) Outro aspecto é o desenvolvimento do programa por meio de solução tecnológica, que complementa o modelo de atendimento e de comunicação entre a PM e a vítima. O aplicativo é disponibilizado através as lojas Android e Apple, sob a denominação “PMSC Cidadão”, onde se encontra o serviço disponibilizado às cidadãs, vítimas de violência, conforme evidenciado na figura abaixo.

Figura 07 – APP PMSC Cidadão e Rede Catarina



Fonte: App Store (2023), disponível em <<https://apps.apple.com/br/app/pm-sc-cidad%C3%A3o/id1481519067>>. Acesso em 04 Jun. 2023.

Uma vez instalado o aplicativo<sup>11</sup> é possível que a vítima de violência doméstica solicite visita preventiva, além da possibilidade de instalar o botão do pânico, que aciona a Polícia Militar para atendimento de emergências associadas à sua medida protetiva. Para ativar essa opção é necessário que a cidadã autorize a ativação do botão, que é realizada pela equipe de atendimento. Além dos dois serviços citados, ainda estão disponíveis informações sobre a legislação de proteção à mulher, entidades de apoio, o acompanhamento da medida protetiva e de solicitações, que podem ser realizadas diretamente pelo app. Por fim, ainda é possível realizar denúncias de violência doméstica.

<sup>11</sup> Para maiores informações sobre o funcionamento do APP PMSC Cidadão/Rede Catarina acessar o link: [https://drive.google.com/file/d/1xyF-x2SKc\\_4bYhNL0Dmxqu\\_ICpcqelsv/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1xyF-x2SKc_4bYhNL0Dmxqu_ICpcqelsv/view?usp=sharing). Para maiores informações sobre a funcionalidade “botão do pânico”, do APP PMSC Cidadão/Rede Catarina acessar o link: <https://drive.google.com/file/d/1ijpr-t0EJe0c7tdUBj4ezp0zEVWpDg90/view?usp=sharing>

d) Quanto aos princípios associados ao programa, a norma elenca, além da polícia de proximidade, o protagonismo do cidadão, o fortalecimento de vínculos, a coprodução, a ação sobre as causas, a atuação em rede, a prestação de contas, a efetividade, celeridade e o protagonismo policial militar.

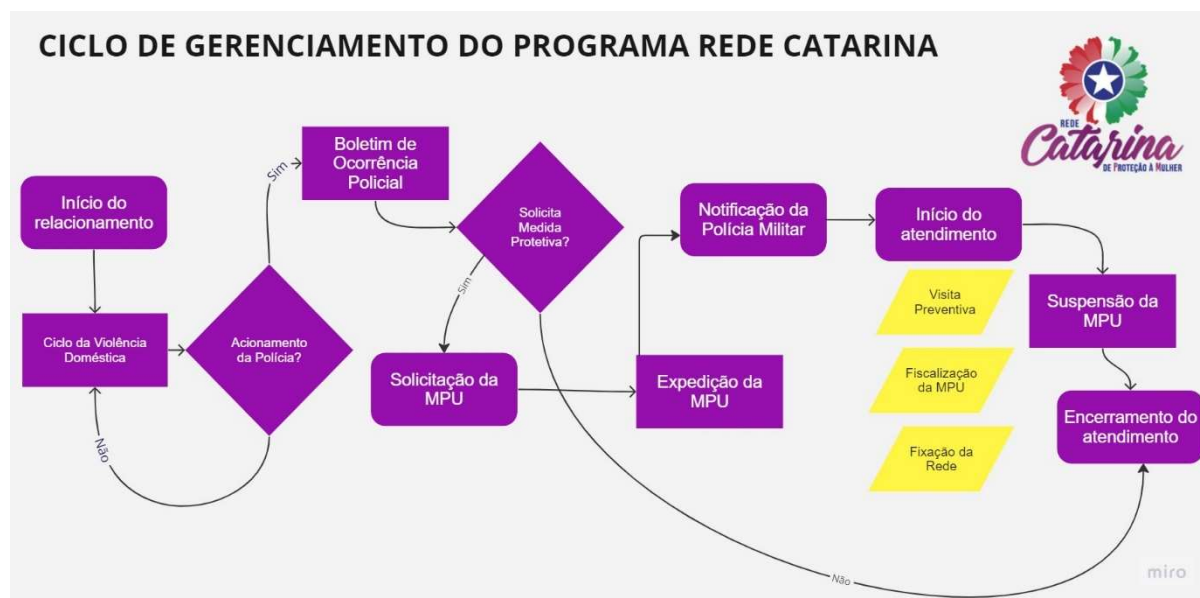
e) Apesar da citada rede, a norma indica os seguintes atores como potenciais partícipes: assistência social, casas-abrigo, casa da mulher, Prefeitura Municipal, Polícia Civil, Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário, Serviços Voluntários, conforme a realidade local, visando organizar as ações de encaminhamentos práticos e legais.

f) Os papéis do policial militar também estão definidos pela norma, os quais incluem uma postura de conciliação e de orientação. Ainda ressalta que o sigilo das informações é essencial, uma vez que envolvem a intimidade e a esfera particular das pessoas.

g) Por fim, a norma sugere uma metodologia para aplicação do programa, que inicia com a sensibilização, o estabelecimento da rede de apoio, e uma governança para os atendimentos, que envolvem reuniões de trabalho e fomento à coprodução.

Na sequência e com intuito de melhor explicar o funcionamento do gerenciamento do programa Rede Catarina, é apresentada a figura 07.

Figura 08 – Ciclo de gerenciamento do programa Rede Catarina



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Centrada na imagem acima, pode-se afirmar que para efetivar o programa Rede de Catarina de Proteção à Mulher, pressupõe-se que haja a prática de algum tipo de violência contra a mulher. Estão previstas em lei diversas condutas que são consideradas crimes, e sob essas condutas, seja no âmbito familiar ou de seu relacionamento, é que cabe o direito da



mulher de efetivar uma denúncia, de acionar a Polícia Militar, registrar um Boletim de Ocorrência.

Enquanto a Polícia Militar não é acionada, ou enquanto a mulher não registra um Boletim de Ocorrência contra o autor do fato, a situação pode se repetir. Caso decida registrar o Boletim de Ocorrência e solicitar uma medida protetiva de urgência, e uma vez que esta medida é concedida pelo poder judiciário, a Polícia Militar é notificada e passa a acompanhar o caso, por meio do Programa Rede Catarina. Dentro do programa é ofertada a visita preventiva, de caráter presencial, que visa estabelecer essa aproximação e relação de confiança entre a vítima e a Polícia Militar. Também é realizada a fiscalização da m.p.u. e a fixação da rede de apoio. O serviço é encerrado quando a vítima solicita a retirada da m.p.u.

Na próxima seção é feita a análise do programa Rede de Vizinhos.

#### *4.1.2.2 Programa Rede de Vizinhos*

Neste tópico é realizada uma análise do programa Rede de Vizinhos, segundo as características apresentadas na sequência, tomando como base as informações constantes do Marco Teórico da Rede de Vizinhos, já descrito no tópico anterior.

a) O Programa Rede de Vizinhos é definido com uma estratégia de policiamento que se complementa às já conhecidas ações policiais que se realizam pelo ambiente urbano. Usualmente as estratégias convencionais de policiamento baseiam-se em dois segmentos: o primeiro aquele que visa a responder os chamados efetuados através da central de emergência 190, e o segundo que são as estratégias preventivas, dentre as quais destacam-se o policiamento preventivo, aquele que busca aproximar a polícia militar dos problemas, previamente mapeados, ou ainda, o policiamento conhecido como comunitário, o qual se encaixa a rede de vizinhos.

b) A estratégia baseada na polícia comunitária pressupõe uma aproximação entre a Polícia Militar e o cidadão, e dessa interação resulta numa relação de confiança. Portanto, a chamada rede de vizinhos se estabelece em razão da aproximação entre a polícia militar e os vizinhos, ou seja, há uma delimitação territorial, normalmente definida pela rua em que essa vizinhança reside.

c) Outro desdobramento é que a aproximação entre os vizinhos tem como finalidade a associação e a cooperação, de modo que facilite parcerias e o fortalecimento da cidadania ativa do bairro, isso tudo voltado em prol da segurança pública, e deste modo, espera-se um incremento da vigilância natural.

d) O programa ainda evidencia premissas segundo as quais se baseia. Parte da ideia de que a Segurança Pública não pode ser realizada sem a participação do cidadão e remete a noção de coprodução e corresponsabilidade da segurança pública, numa clara alusão à nova governança pública, e ainda, à constituição federal, configurando aquilo que anteriormente havia sido relatado, de que o arcabouço jurídico é capaz de influenciar a atuação da Polícia Militar.

e) Consta ainda a premissa de atuação em rede, formada pela vizinhança, ou seja, os moradores da rua, os quais configuram os participantes do programa junto ao representante da polícia militar, cuja força deriva da relação próxima e do engajamento dos moradores. A esses moradores é solicitado que passem a se importar e se sentirem responsáveis não somente pela sua segurança, mas pela segurança de seu vizinho.

f) O comprometimento entre os vizinhos se traduz numa maior vigilância para a rua, caracterizando o controle social informal, segundo o qual a prática delitiva e a desordens públicas tendem a diminuir.

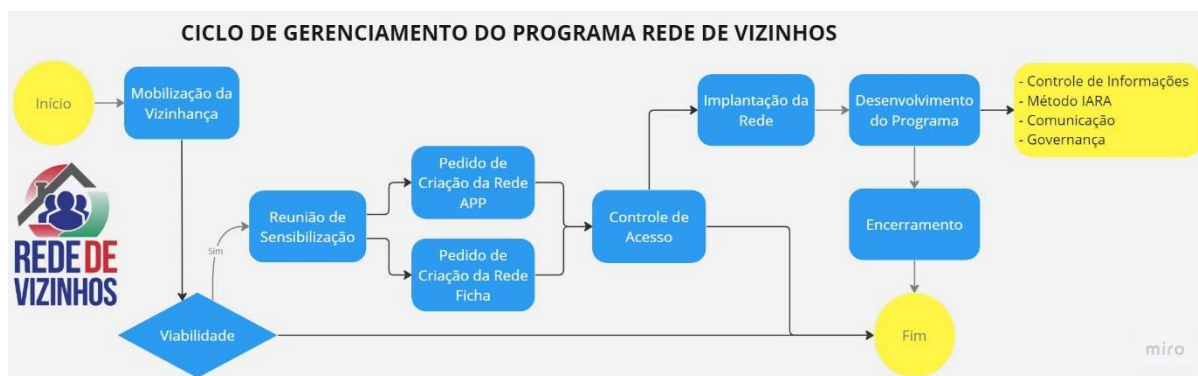
g) Quando o programa atinge esse grau de desenvolvimento, entende-se que o cidadão passa a ser protagonista das questões afetas à sua segurança e da sua vizinhança, tornando-se um agente de mudança ativo e não um mero espectador ou receptor de serviço público.

h) Porém tal nível de desenvolvimento somente será alcançado por meio do fortalecimento de vínculos entre os vizinhos, e entre polícia militar e comunidade. Nesse sentido, percebe-se a rede como uma organização social, voltada à solução dos problemas de ordem pública, e não meramente um local de comunicação de problemas. Por isso que a norma ressalta que é necessário desenvolver cooperação, parcerias, engajamento social e interação entre vizinhos.

i) Como os desafios parecem ser muitos, o papel do policial militar passa a ser de mediador, de motivador, que busca agregar as pessoas em torno de um objetivo em comum. O policial militar tem o papel de estruturar essas relações entre a rede que está se formando e os indivíduos que fazem parte, e entre a própria comunidade. Portanto se é esperado um comportamento ativo do cidadão, de igual forma espera-se uma proatividade do policial militar.

Finalizando esta análise, propõe-se o seguinte ciclo de gerenciamento do programa Rede de Vizinhos.

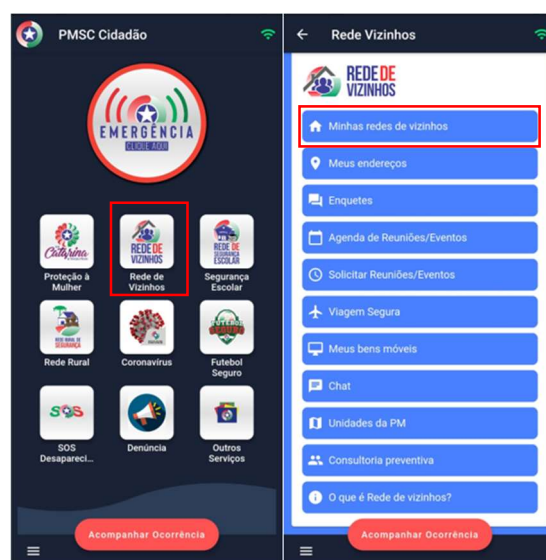
Figura 09 – Ciclo de gerenciamento do programa Rede de Vizinhos



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Explanando a Figura 08, observa-se que programa é iniciado somente após haver uma mobilização prévia da comunidade, neste caso, dos moradores da rua (a vizinhança), que decididos pela implantação da rede procuram o Comandante ou representante da Polícia Militar na localidade e formalizam, através de formulário, um pedido de participação da rede. Tal pedido também pode ser efetivado através do aplicativo PMSC Cidadão, na seção “Rede de Vizinhos”. A norma também menciona que o programa poderá ser divulgado em mídias locais, mas deixa claro que a Polícia Militar não inicia a rede, ela estimula sua criação.

Figura 10 – Pedido de acesso à Rede de Vizinhos via App



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Para tanto é necessário que o cidadão cadastre seu endereço e faça uma solicitação de adesão à rede. A solicitação será analisada pelo policial militar, gestor da rede. Caso já haja rede implantada e após realizado o controle de acesso, é permitida a adesão à rede. Enquanto integrante da rede espera-se que o cidadão passe a contribuir com o aprimoramento da rede, colaborando para a discussão e solução de problemas que eventualmente se deparem.

Na sequência do trabalho a caracterização do locus e dos sujeitos da pesquisa.

#### 4.1.3 Caracterização do locus e dos sujeitos de pesquisa

O estudo de caso apresentado selecionou seis municípios do estado de Santa Catarina, com intuito de estudar dois programas desenvolvidos pela Polícia Militar. Para cada município foram entrevistados dois gestores, totalizando doze entrevistados, entendidos aqui como “gestores locais”. Além dos gestores locais foram entrevistadas duas gestoras em nível estratégico, vinculadas à Secretaria de Programas Institucionais, setor responsável pela gestão estadual dos programas, culminando com o total de catorze entrevistados. A seleção dos municípios obedeceu a critério técnico, atrelado a indicador de produtividade do programa selecionado, dentre os municípios com mais 100 mil habitantes, onde observa-se o maior número de registros policiais, conforme pode ser verificado nos dados extraídos da ferramenta de *Business Intelligence* da Polícia Militar para o ano de 2022, a partir do banco de dados do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP).

Quadro 27 – Ranking dos municípios por nº de registros policiais

Ranking	Município	Nº Registros	População
1	Florianópolis	129.645	516.524
2	Joinville	97.690	604.708
3	Itajaí	65.434	226.617
4	Balneário Camboriú	61.516	149.227
5	Blumenau	59.943	366.418
6	São José	50.040	253.705
7	Criciúma	47.143	219.393
8	Chapecó	44.641	227.587
9	Palhoça	35.516	178.679
10	Lages	31.756	157.158
11	Tubarão	29.026	107.143
12	Jaraguá do Sul	26.452	184.579
13	Brusque	22.291	140.597
<b>TOTAL</b>		<b>701.093</b>	<b>3.332.335</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir de dados coletados por meio da ferramenta de *Business Intelligence* da Polícia Militar, com dados de 2022.

A partir da identificação dos principais municípios apontados no quadro 27, foi procedida uma seleção de três municípios por programa, com base em indicadores de produtividade, que, para a Rede Catarina assumiu-se como indicador o número de visitas preventivas realizadas no ano de 2022 e para a Rede de Vizinhos, a quantidade de redes instaladas. Deste modo, em relação aos municípios selecionados tem-se a seguinte realidade:

Quadro 28 – Municípios selecionados para o estudo

<b>Município</b>	<b>Programa</b>	<b>Produtividade</b>	<b>Ranking<sup>12</sup></b>
Joinville	Rede de Vizinhos	992	1º
Florianópolis	Rede de Vizinhos	545	2º
Blumenau	Rede de Vizinhos	383	3º
Criciúma	Rede Catarina	1.793	1º
São José	Rede Catarina	1.560	2º
Balneário Camboriú	Rede Catarina	1.000	3º

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) com base em dados fornecidos pela Secretaria de Programas Institucionais, com dados de 2022.

O perfil dos policiais militares sujeitos da pesquisa são apresentados no quadro a seguir, que descreve as principais características dos entrevistados, por programa pesquisado:

Quadro 29 – Perfil dos entrevistados do Programa Rede de Vizinhos

E1	Sexo: masculino; tempo de serviço: 15 anos; cargo: Aspirante-a-Oficial; idade: 35 anos; município: Florianópolis.
E2	Sexo: masculino; tempo de serviço: 21 anos; cargo: 3º Sargento; idade: 40 anos; município: Florianópolis.
E3	Sexo: masculino; tempo de serviço: 8 anos; cargo: Capitão; idade: 33 anos; município: Blumenau.
E4	Sexo: masculino; tempo de serviço: 29 anos; cargo: Subtenente; idade: 48 anos; município: Blumenau.
E5	Sexo: masculino; tempo de serviço: 10 anos; cargo: Capitão; idade: 38 anos; município: Joinville.
E6	Sexo: masculino; tempo de serviço: 26 anos; cargo: 3º Sargento; Idade: 48 anos; município: Joinville.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Percebe-se que todos os entrevistados são do sexo masculino, tem média de tempo de serviço superior a 18 anos, média de idade em torno dos 40 anos de idade, sendo que quanto ao cargo, 50% são praças e 50% são da carreira de oficiais.

Os entrevistados do Programa Rede Catarina, por sua vez, seguem no quadro 30.

Quadro 30 – Perfil dos entrevistados do Programa Rede Catarina

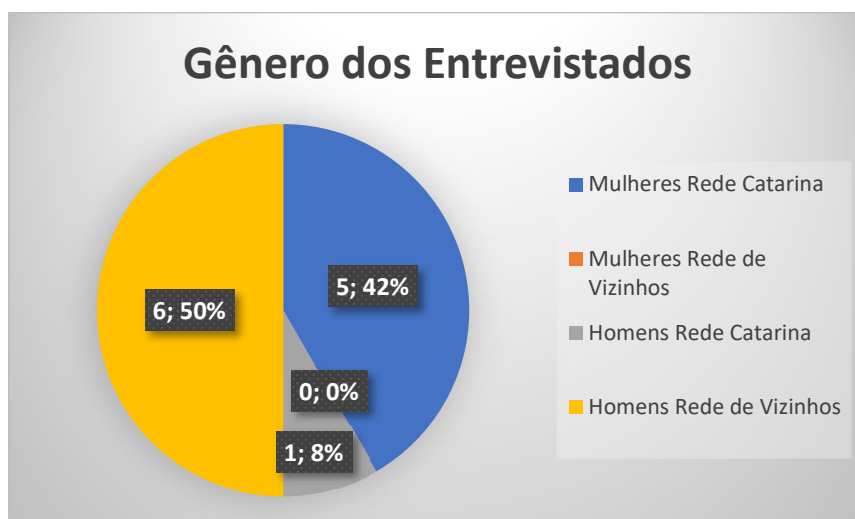
<sup>12</sup> Ranking elaborado com dados de 2022, para os municípios com mais de 100 mil habitantes.

E1	Sexo: masculino; tempo de serviço: 15 anos; cargo: Aspirante-a-Oficial; idade: 35 anos; município: Florianópolis.
E2	Sexo: masculino; tempo de serviço: 21 anos; cargo: 3º Sargento; idade: 40 anos; município: Florianópolis.
E3	Sexo: masculino; tempo de serviço: 8 anos; cargo: Capitão; idade: 33 anos; município: Blumenau.
E4	Sexo: masculino; tempo de serviço: 29 anos; cargo: Subtenente; idade: 48 anos; município: Blumenau.
E5	Sexo: masculino; tempo de serviço: 10 anos; cargo: Capitão; idade: 38 anos; município: Joinville.
E6	Sexo: masculino; tempo de serviço: 26 anos; cargo: 3º Sargento; Idade: 48 anos; município: Joinville.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Referente aos policiais militares entrevistados, os dados ora apresentados estão segmentados por programa e pelo total. Inicialmente quanto ao gênero, observa-se que no programa rede de vizinhos 100% dos gestores são masculinos, enquanto na Rede Catarina, há uma predominância feminina, com 83%.

Figura 11 – Gráfico de gênero dos entrevistados

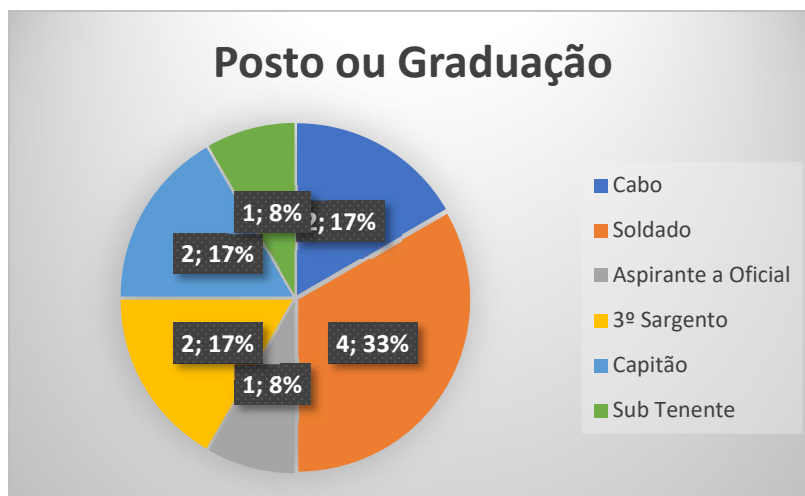


Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

No tocante ao cargo ocupado pelos entrevistados, três são da carreira de Oficial, enquanto nove são da carreira de praças, sendo esta a maior representatividade. No gráfico abaixo tem-se a representação do cargo de Soldado, Cabo, Sargento e Subtenente, que

pertencem ao grupo de praças. O grupo da carreira de oficiais está representado pelo Aspirante-a-Oficial e Capitão.

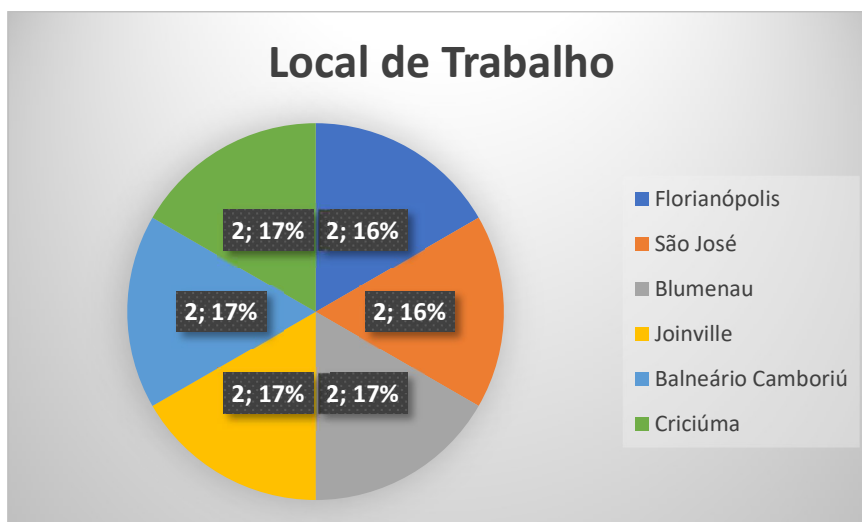
Figura 12 – Gráfico de posto e ou graduação



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O local de trabalho dos entrevistados ficou dividido em Florianópolis, Joinville, Blumenau, Criciúma, Balneário Camboriú e São José, sendo que para cada local havia dois entrevistados.

Figura 13 – Gráfico de local de trabalho dos entrevistados

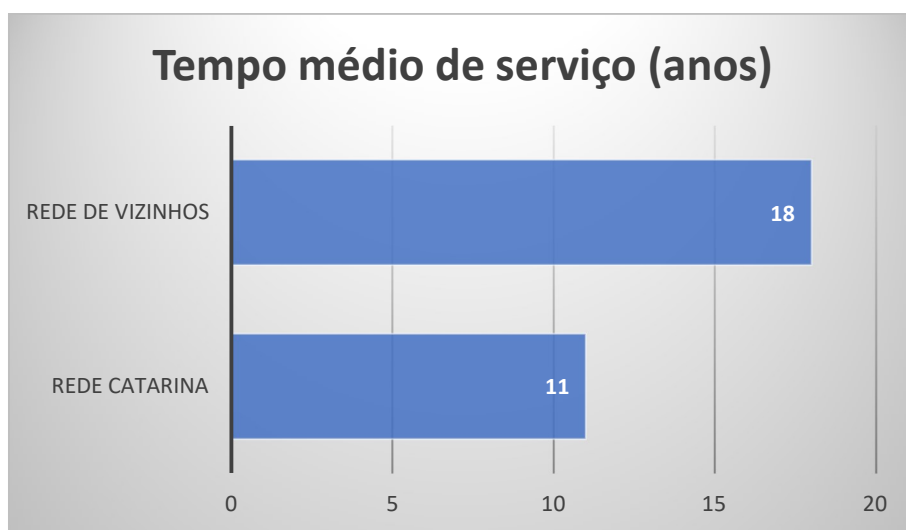


Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Outro fator analisado pela pesquisa foi o tempo de serviço dos entrevistados. No programa Rede de Vizinhos o tempo médio de serviço apurado foi de dezoito anos, enquanto no programa Rede Catarina essa média cai para onze anos, o que se confirma pelo cargo ocupado pelos entrevistados. A Rede de Vizinhos conta com pessoal mais experiente, e onde

estão situados os três entrevistados da carreira de Oficial. Já na Rede Catarina todos os entrevistados são praças, entre Soldados e Cabos.

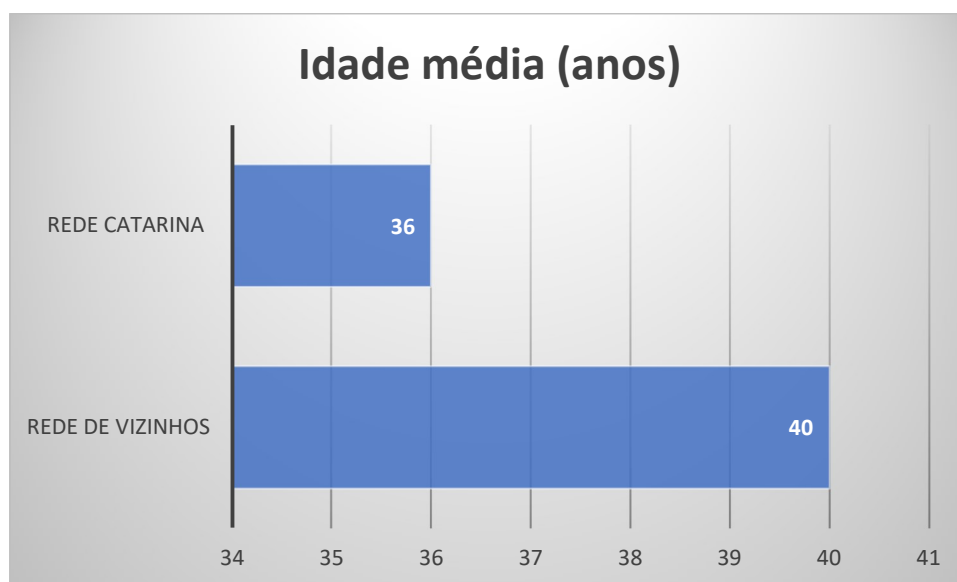
Figura 14 – Tempo médio de serviço dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Corroborando com a figura anterior, a idade média mais elevada predominou entre os entrevistados da Rede de Vizinhos, com quarenta anos de idade, enquanto a idade média na Rede Catarina foi de trinta e seis anos de idade.

Figura 15 – Idade média dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Em sequência, e finalizando a caracterização do ambiente de pesquisa é apresentado o quadro 26, que busca sintetizar as principais informações do ambiente de pesquisa.

Quadro 31 – Características gerais do ambiente da pesquisa



População	2.109.975 hab
Quantidade de Municípios	6
Área territorial	2.754,136 Km <sup>2</sup>
Nº de Policiais Militares	3.576
Quantidade de entrevistados	12
Nº de grupos instalados (Rede de Vizinhos)	1.920
Nº de visitas preventivas (Rede Catarina)	4.353

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Descrita as principais características do ambiente de pesquisa, será dada sequência no diagnóstico e análise dos dados.

## 4.2 DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DE DADOS

### 4.2.1 A percepção dos gestores do programa Rede Catarina

O programa Rede Catarina contou com seis entrevistas, identificadas aqui como E7, E8, E9, E10, E11 e E12, de forma remota, tendo como base de atuação os municípios de São José, Balneário Camboriú e Criciúma, por meio de roteiro de entrevistas o qual continha dezoito questões, sendo uma voltada à identificação do entrevistado(a) e outra que solicitava a apresentação de documentos complementares, restando, portanto, dezesseis perguntas.

A primeira e segunda perguntas tinham como objetivo verificar o **conhecimento** dos entrevistados quanto à **norma** que regulamenta a execução do programa Rede Catarina e qual o entendimento acerca da **participação cidadã**.

Referente ao nível de conhecimento da norma que trata do Programa Rede Catarina, as repostas revelaram um amplo desconhecimento. Somente três entrevistados (E9, E11 e E12) conseguiram se referir a existência da norma, sendo que apenas E11 citou que o programa desenvolve parcerias com outras entidades e nada mais. Os demais (E7, E8 e E10) admitiram que não conhecem a norma e que o aprendizado a respeito do programa decorre da vivência prática, assim como os demais entrevistados.

Mais especificamente E7 afirmou que tem observado que a execução do programa tem variado de acordo com o local. Portanto, além de ficar constatado o desconhecimento sobre a norma, admitiu-se a possibilidade de o programa assumir características próprias, conforme o local em que é aplicado. Portanto, logo de início constata-se que a norma não é de

conhecimento de quem em tese deveria aplicá-la e assim, o conhecimento acerca da possibilidade de participação, segundo o entendimento da norma, já restou prejudicado.

Agora, buscando considerar se tais aplicações e ou variações tem impacto positivo ou negativo no programa, sugere-se a ampliação dos estudos referente ao tema, sendo que as informações disponíveis no momento não são suficientes para realizar esta ponderação, em que pese já ser possível reportar prejuízo para a aplicação da norma.

Por outro lado, uma vez detectado que há falta de conhecimento da norma que regula o Programa Rede Catarina, é preciso oportunizar o aprendizado, por meio de capacitações e treinamentos aos gestores do programa, de modo que se torne comum o conhecimento das normas e o potencial de participação dos cidadãos e dos demais membros componentes da rede de proteção à mulher. Ainda, sob o ponto de vista da gestão é preciso conceber os programas como fruto de um planejamento estratégico, com desdobramentos nos locais onde são aplicados, aferíveis através de métricas e com objetivos bem determinados, para que possam ser avaliados devidamente e assim, aperfeiçoados.

A segunda pergunta que tratou da definição de participação cidadã, sob a percepção dos gestores. Apesar de orientados para conceber uma definição mais ampla e aberta, sem necessariamente relacionar com o programa em estudo, algumas respostas ficaram vinculadas à existência do programa. Nesse ponto, E7, E8, E10, E11 e E12 demonstraram certo conhecimento e relataram de modo geral, a importância do papel cidadão, notadamente voltado para contribuir com informações, solicitações, participação ativa, colaboração e ter conhecimento e conscientização do que é um ato violento contra a mulher.

E9, por sua vez, assumiu ainda um papel do cidadão dependente ou como mero acionador de um serviço, o que em um olhar mais apurado, não configura como a participação esperada de um cidadão.

Analisando os conceitos submetidos, destaca-se a definição apresentada por E10 segundo o qual “é o cidadão estar de forma ativa participando de sua comunidade, não somente ciente dos direitos, mas também dos deveres. E no caso da Rede Catarina é o cidadão participando de denúncias dos casos que toma conhecimento”. Esta visão merece reflexão pois apresentou dois conceitos. Um de aplicação geral que menciona uma participação ativa, remetendo ao conhecimento dos direitos e deveres, o que representa uma visão de certa forma próxima do que a teoria prega, podendo ser citado Roberts (2004) para contraponto. E uma outra definição voltada à realidade da Rede Catarina, e o que se observa é que o entendimento apresentado sobre o programa é mais limitador que o conceito geral, pois reduz o papel do cidadão para “denunciador” de fatos, quando um papel mais robusto poderia ter sido atribuído,

assim como foi atribuído um papel mais amplo na outra definição. Ainda assim, a visão de boa parte dos entrevistados (exceto E8) remete ao cidadão um papel de, no mínimo, **coprodução**, o que é positivo.

Olhando para o público que tem participado do programa Rede Catarina, inaugurando o tema “**quem participa**” e diferentemente do programa Rede de Vizinhos, constata-se que há uma amplitude maior de participantes, como representantes do estado (funcionários públicos) de diversos setores e poderes, como Prefeitura, Polícia Civil e Ministério Público, que se firmou como um dos principais parceiros, segundo os entrevistados. Até esse ponto há concordância de todos os entrevistados. A partir de então é que ocorre pequenas variações, as quais são tratadas.

E7, E8, E10, E11 e E12 apontaram também a presença de advogadas voluntárias, por meio de um programa da OAB, chamado “OAB por elas”, que auxilia em questões jurídicas as quais porventura sejam demandadas por parte das mulheres. Não raras vezes as mulheres precisam efetuar separação judicial ou divórcio, ou ainda realizar a partilha de bens e decidir questões relacionadas a guarda dos filhos e é aí que o serviço jurídico é disponibilizado.

E7 e E8 confirmaram que os agressores também são notificados pela justiça a comparecerem na sede no Batalhão, por onde passam por uma palestra educativa. Segundo os entrevistados, a cada dois meses novos agressores são chamados ao quartel onde é realizada a palestra, que inclusive conta com a presença de outros órgãos, como OAB e Polícia Penal. Ainda indicaram que é oferecido às vítimas de violência tratamento psicológico, serviço ofertado por voluntários do Instituto Resignificar Vidas<sup>13</sup>. O serviço de psicologia também é disponibilizado segundo E9 e E10 no município de Criciúma, por estudantes do Curso de Psicologia da Universidade UNESC. Já no município de Balneário Camboriú o atendimento psicológico é oferecido pelo Programa Abraço à Mulher<sup>14</sup>, da Prefeitura do Município.

Registrou-se também as chamadas Casas de Acolhimento à mulher, vítima de violência. No município de São José tem-se a atuação da chamada FGA Mulheres<sup>15</sup>, segundo E7 e E8. No município de Balneário Camboriú o acolhimento é realizado pela ONG “Casa das Anas<sup>16</sup>”, conforme relato de E11 e E12. Em Criciúma, por sua vez, é o CREAS do Município. De acordo com relato de E9, por questões de segurança os locais não são divulgados. Portanto, após

<sup>13</sup> Para maiores informações acessar: <https://www.atados.com.br/ong/instituto-ressignificar-vidas>

<sup>14</sup> Para maiores informações acessar: <http://www.selosocial.com/programaabracoomulher>

<sup>15</sup> Para maiores informações acessar: <https://fgamulheres.org/>

<sup>16</sup> Para maiores informações acessar: <https://www.instagram.com/casadasanassc/>

acionamento da PM e constatada a necessidade de acolhimento, a PM comunica o CREAS do Município que se encarrega de alocar de forma segura a mulher.

E10, por sua vez, apontou que no caso do município de Criciúma há uma boa relação com a comunidade escolar e com empresas, onde são realizadas muitas palestras, seja para alunos, seja para os funcionários das empresas, com o propósito de conscientizar esse público acerca da violência contra a mulher, reforçando o papel do processo de educação das pessoas.

A despeito da questão do perfil da vítima, E9 foi o único a referenciá-lo e citou que há uma predominância de mulheres de baixa renda. Porém, não há dado mais detalhado que o entrevistado pudesse fornecer, apesar de ter corroborado que o programa também atende vítimas de outras classes, como a classe média e da classe alta. Ainda na temática sugere-se aprofundar os estudos sobre o perfil das mulheres que acionam a Polícia Militar e o Poder Judiciário.

De todo o exposto evidencia-se muitos parceiros presentes na rede de proteção à mulher, desde representantes do estado, a organizações não governamentais e voluntários. Destaca-se ainda que a participação do cidadão fica mais evidente quando se assume a presença de voluntários, que “prestam serviço” de alguma maneira à vítima de violência doméstica, seja através de uma orientação jurídica ou por meio de atendimento psicológico. Apesar de serem cidadãos participando de forma voluntária, nessa definição não está sendo admitida a participação ampla e irrestrita, pois, nesse casos, são profissionais com conhecimento em uma área de atuação que fornecem de forma gratuita tempo e conhecimento para ajudar outras pessoas. Não pode ser esquecido a própria mulher, também citada por todos os entrevistados, na condição de receptora dos serviços e de onde se originam as demandas.

Conforme já demonstrado anteriormente, cabe à mulher decidir diversas questões relacionadas à sua condição no programa, que serão mais bem exploradas na sequência deste estudo. Então, percebe-se que há a presença de participação pública em sentido amplo.

Relacionada ao entendimento de participação cidadã e dentro da temática “quem participa”, foi solicitado aos entrevistados que se manifestassem quanto a participação ativa no âmbito do programa Rede Catarina. Para a pergunta fazer mais sentido, foi direcionada considerando tanto a participação da mulher, vítima de violência, quanto a própria rede de proteção formada.

Dentre as respostas destaca-se E7, que asseverou:

Rede ativa é aquela rede que tem capacidade de atender as demandas da vítima, sem ocorrer a rotatividade dos profissionais, pois, é necessário desenvolver uma relação de confiança que se estabelece entre o profissional e a vítima.

No caso da mulher, vítima de violência, seria a mulher que primeiro efetua a denúncia, permite a aproximação da polícia militar, que baixa ao aplicativo e instala o botão do pânico, ou seja, uma pessoa que facilita o atendimento e participa dos serviços prestados. (Fonte: transcrição da entrevista de E7).

Na mesma ótica tem-se E10, que adiciona que a participação ativa no programa seria aquela que busca romper com o ciclo de violência que a mulher sofre. E como a mulher dificilmente consegue alcançar tal feito sem ajuda, é necessária uma rede estruturada, capaz de atender as necessidades dessa pessoa. Portanto, o papel da mulher, segundo relato dos entrevistados, é de suma importância. Cabe a ela efetuar a denúncia e levar a conhecimento das autoridades o fato; cabe a ela solicitar a medida protetiva de urgência (m.p.u); cabe à mulher receber as visitas presenciais da Polícia Militar, instalar o botão do pânico em seu celular, aceitar o apoio da rede de apoio, consolidando a perspectiva associada a coprodução do serviço público.

Assim, a **comunicação** desenvolvida, próxima temática, é ponto central na discussão. A comunicação a ser estabelecida com as vítimas de violência é singular, eis que cada vítima reage de uma maneira à violência sofrida e por isso, vale destacar o relato de E9, que registrou os procedimentos realizados no município de Criciúma:

A comunicação se dá de forma presencial, através de atendimentos pessoais, previamente agendados. Na sequência o atendimento é desenvolvido pelo WhatsApp. De acordo com cada caso é feito acompanhamento direto no local (avaliação do risco é realizada). Em caso de necessidade é acionado a rede de apoio, normalmente o CREAS da Prefeitura. Então é mantido um estreito laço com esses serviços. Nesses casos, é possível usar de e-mail ou ligações telefônicas. (Fonte: transcrição da entrevista de E9).

Portanto, segundo este relato, as comunicações são priorizadas conforme avaliação de risco realizada pelo policial militar, com dados do caso em concreto; a comunicação, segundo essa prioridade, pode ser presencial, nos casos mais relevantes, pelo WhatsApp, ou ainda, pelo 190. Registre-se que a vítima ainda pode acionar o botão de pânico, recurso disponibilizado no App PMSC Cidadão, e novamente, a associação à coprodução do serviço pública resta evidenciada.

E10 complementou com a informação de que os policiais militares enviam esforços para manter um contato com frequência entre 15 e 20 dias, para garantir que seja feita uma atualização de cada caso acompanhado. Citou também que algumas vítimas têm receio de receber a visita da PM em casa, por morarem em áreas de risco. Para esses casos ou o contato passa a ser por celular, WhatsApp ou presencial, em outro local, como o próprio quartel.

Observou-se também que os policiais militares têm preocupação em fornecer orientação às vítimas. Trazer a ciência das mesmas, dos eventuais crimes que são submetidas, seus direitos

e possibilidades de atendimento e auxílio que podem receber da rede, conforme relato do E9, E10 e E11.

Na sequência da comunicação tem-se a decisão, e percebe-se como ambas estão relacionadas, pois, conhecendo de seus direitos e das possibilidades ofertadas pelas redes, as mulheres vítimas de violência que passam a decidir questões como: a) gerar o boletim de ocorrência; b) acionar a Polícia Militar para situações de emergência; c) solicitar a medida protetiva de urgência; d) instalar o aplicativo de botão do pânico; e) receber visitas preventivas presenciais; f) acolher o serviço de atendimento psicológico, dentre outros.

Dentre os entrevistados, apenas E8 não soube identificar pontos de decisão que a mulher possa participar, porém os demais relatos foram complementares e sugerem a conclusão acima. Porém é preciso ressaltar que a mulher vítima de violência precisa muitas vezes de compreensão e acolhimento, por isso, conforme E7 lembrou, essas mulheres muitas vezes resistem e demonstram medo.

Então o programa na verdade só é iniciado por iniciativa da própria vítima. Claro que para conhecer o programa é preciso divulgação, palestras de conscientização e outras iniciativas que favorecem a penetração do programa entre as mulheres vítimas de violência, para que assim o programa torne-se uma opção. Também cabe a ela encerrar com o atendimento, ou seja, do início do ciclo ao seu final diversas decisões estão sob responsabilidade da vítima. Lembrando, ainda, que este não é um programa que as mulheres desejam participar, ou anseiam em fazer parte na condição de assistida, porém, muitas vezes é a única opção para aquelas que estão sob a ameaça de um agressor.

Percebe-se, assim, que todo o programa, sob a ótica da vítima, é de forma voluntária, como bem lembrou E7, porém, quando há uma decisão judicial que determina que a ofendida fique afastada do agressor, essa restrição se impõe à ambas as partes, e nesse aspecto, em caso de descumprimento a vítima tem que acionar a PM e mesmo relatar quando ela própria quebra essa determinação.

A decisão de fazer parte do programa, portanto, é uma necessidade de segurança como destacou E7, E8 e E9, e dessa forma o programa pode ser uma oportunidade para a mulher mudar sua vida. Já os voluntários participam com intuito de ajudar a vítima, segundo E7, já E12 complementou que algumas voluntárias já passaram pela mesma situação e desejam ajudar outras pessoas.

O papel dos participantes do programa envolve ações de denunciar os casos de violência, ajudar na divulgação do programa, orientar a pessoa vítima de violência a pedir ajuda, segundo E8. E11, por sua vez, destacou em referência ao cidadão que:

seria a denúncia do caso em que há uma vítima de violência; não praticar a violência, ou seja, todos os cidadãos desenvolvem uma responsabilidade para com o próximo. Alguns comportamentos as vezes são considerados normais, porém são agressivos, não são adequados e devem ser evitados, pois fazem mal. As vezes a pessoa está acostumada, nasceu naquele ambiente, então acha normal. Conscientizar e prover conhecimento é fundamental (Fonte: transcrição de relato da entrevista com E11).

Os policiais militares, ao seu tempo, desempenham um papel de assessoria às mulheres, no que se refere aos seus direitos, de orientação das vítimas. Segundo E7, para isso é preciso ter muita paciência na interação que é estabelecida, pois ainda é necessário saber ouvir (E7, E9 e E10), desenvolver empatia (E7), não julgar a mulher (E10, E11), gerar relação de confiança e preferência pelo contato pessoal (E7). Ainda cabe a fiscalização da medida protetiva, conforme observou E10.

Apesar da disponibilização de uma série de serviços às vítimas de violência, e a dedicação que se observa por parte dos policiais militares, são registradas barreiras e dificuldades pelos entrevistados. E7 se referiu a falta de capacitações, alta rotatividade de pessoal voluntário, serviços por vezes precários ou ausentes por parte da Prefeitura, e ainda, falta de pessoal interno para lidar com as 300 demandas ativas que possui.

E9 corroborou com E7, quanto ao aspecto da falta de pessoal para lidar com as grandes demandas. E10 por sua vez, lembrou que ainda não há um sistema interno de prontuário, para registro dos dados das vítimas e dos atendimentos. Esses dados normalmente têm sido alocados em planilhas. Para exemplificar a problemática, o entrevistado citou uma mulher que teria sido atendida pelo programa no município de Criciúma, porém, se ela mudar de residência, para outro município, os dados não estarão acessíveis aos policiais militares dessa nova região. E10 ainda concordou com E7 referente a falta de pessoal e treinamentos.

Outra barreira a ser considerada é a possibilidade do policial militar ser uma barreira ao programa, e nesse aspecto todos os entrevistados concordaram que é possível. Nesse prisma, as respostas indicaram para a importância do perfil do policial militar. Isto posto, os policiais militares que estejam sendo empregados na função e que não tem o perfil adequado – e para isso basta olhar o relato dos papéis atribuídos aos gestores –, poderá ser uma barreira ao desenvolvimento do programa. Como dito, é necessário desenvolver um contato próximo e de confiança com a vítima, e percebeu-se que em todas as unidades investigadas há a presença de pelo menos uma mulher no atendimento, o que gera essa empatia com a vítima e facilita a aproximação. Na verdade, constatou-se que há somente um homem entre as mulheres, nos demais municípios os atendimentos são realizados 100% por mulheres.

Mais uma barreira a ser analisada é a quantidade de atendimentos, ou seja, a intenção é verificar se há algum tipo de prejuízo se houver aumento de demanda, materializado pela quantidade de vítimas atendidas e todos os entrevistados foram unânimes em concordar que o aumento da demanda tem acarretado atrasos nos atendimentos. Uma das possíveis soluções seria a disponibilização de mais pessoal para realizar os atendimentos, porém se ainda não foi feito, provavelmente a dificuldade é como um todo e não específica do programa. Outra situação, cruzando com as respostas anteriores é a criação de critérios para a priorização do atendimento, de modo que seja garantido que casos mais urgentes não fiquem sem acompanhamento.

Com foco no aperfeiçoamento do programa foi perguntado aos entrevistados quanto a necessidade de mudança ou melhoria da norma que regula o funcionamento do programa Rede Catarina, sendo que as respostas tiveram algumas divergências. Para E7 não há necessidade de se aprimorar ou modificar a norma. E8, no entanto, citou a necessidade de se criar um Procedimento Operacional Padrão (POP). Nesse ponto há de se concordar, pois muito embora já tenha sido desenvolvido um marco conceitual e uma norma interna (Ato da Polícia Militar nº 2016/2020, que inclusive deu origem a esse marco conceitual), ainda há espaço para desenvolvimento de procedimentos para melhor situar os policiais gestores.

E9 e E10, contudo, registraram que para atuar é necessário ter uma certa dose de discricionariedade, pois, há muitas particularidades para cada caso, sendo ainda desejável ter experiência e vivência com os casos enfrentados. Linha similar seguem E11 e E12, que consideram que a norma atual é adequada e não veem necessidade para alteração.

Observando-se os benefícios, os entrevistados citaram como ponto central a quebra do ciclo de violência, ou a interrupção desse ciclo, que se materializa quando a mulher consegue afastar-se das ameaças e muda de vida. Infelizmente, segundo relato dos entrevistados, em alguns casos as mulheres acabam reatando o relacionamento e retornando para o ciclo de violência.

E10, ao seu tempo, ressalta que o benefício “é a mulher se tornar mais forte, corajosa, independente, romper com o ciclo de violência, e ainda servir de exemplo a outras mulheres, encorajando-as a denunciar”. Os ganhos, segundo E1, seriam não só da vítima, mas da família, da comunidade.

Uma outra vertente analisada foi verificar as possibilidades de se aperfeiçoar o programa por meio da contribuição dos cidadãos, seja a rede de apoio ou a própria a mulher. Nesse quesito E7 destacou que uma mulher atendida pelo programa possibilitou melhorias no sinal de localização gps do aplicativo, e que colher os feedbacks dos atendimentos são



importantes também. E9, de modo similar, apontou os feedbacks que colhe dos atendimentos, apesar de esporádicos.

E10, por fim, relatou o caso de uma mulher que após passar pelo programa retornou, mas desta vez como voluntária, dedicando suas horas de folga para acolher e encorajar mulheres que estão vivenciando situação similar a vivenciada por ela. Nesse aspecto cabe tecer um comentário, pois pela lógica do programa Rede Catarina, que depende muito da superação das mulheres vítimas de violência, observa-se, quem sabe, uma certa similaridade ou potencial de se trabalhar nos mesmos moldes do programa Alcoólicos Anônimos, onde aqueles que superam o problema, retornam para o programa, onde “apadrinham” outras pessoas em fase de recuperação, servindo de inspiração, encorajamento, suporte e orientação.

No próximo tópico foi discorrido sobre a percepção dos gestores do programa Rede de Vizinhos.

#### 4.2.2 A percepção dos gestores do programa Rede de Vizinhos

Conforme anteriormente relatado, foram entrevistados, de modo remoto, seis gestores do programa Rede de Vizinhos, nas cidades de Florianópolis, Blumenau e Joinville, aqui identificados como E1, E2, E3, E4, E5 e E6, através de um roteiro de entrevista com dezoito questões, sendo uma voltada à identificação do entrevistado e outra questão aberta para apresentação de exemplos ou materiais de suporte que o entrevistado desejasse apresentar, o que conferiu dezesseis questões a serem analisadas.

Excluída a primeira e a última, seguindo a lógica do parágrafo anterior, a análise inicia pelo tema o **conhecimento da norma** de funcionamento do programa Rede Vizinhos, e tendo por objetivo verificar se o entrevistado possuía conhecimento sobre a norma e se seria capaz de identificar trechos relacionados à participação do cidadão. Registra-se que esta pergunta e a seguinte não possuíam relação direta com o modelo de análise, porém são perguntas que introduziram o tema para o entrevistado e já verificou seu conhecimento sobre o assunto.

Apresentada esta explicação, como relatado no tópico 4.1.1, foram detectadas previsões normativas relacionadas à participação do cidadão. Nesse quesito, de modo geral, os entrevistados apontaram que o cidadão possui papel relacionado a fazer circular informações na rede e de interação com a Polícia Militar. Porém apenas um gestor (E3) demonstrou melhor domínio sobre a norma e soube extrair de forma mais clara a visão de participação da norma. Os outros cinco gestores admitiram que o conhecimento da norma é limitado, e que o desenvolvimento do programa é relacionado à vivência prática, a experiência desenvolvida e

que não tiveram capacitações ou treinamentos relacionados ao programa. Também demonstraram conhecimento da sequência metodológica para implantação do programa na rua, representado pela Figura 11 “Etapas para formação da rede de vizinhos”.

Muito embora capazes de implementar e monitorar o programa segundo estabelecido pela Figura 11, entende-se que há um risco quando não se conhece com profundidade e extensão a norma, ainda mais se o comportamento estiver ocorrendo em diversas localidades. Um dos problemas a serem citados é que a norma pode estar defasada ou mesmo em atrito com a realidade e, dessa forma, o aprimoramento da norma pode ser comprometido se a mesma não interage com quem a opera. No mesmo sentido, se a norma não é observada na prática, perde sua eficácia, tornando-se dispensável, mesmo que parcialmente. Portanto, esperava-se um melhor domínio da norma.

Feita esta ressalva, é possível verificar, conforme citado, que somente o entrevistado (E3) detém de um bom conhecimento da norma, e nesse sentido, impõe citar trecho da entrevista realizada:

por se tratar de um programa pautado na compreensão de que não há como alcançar a segurança pública sem a participação da sociedade, o papel do cidadão consiste em entender que o aumento do controle social informal inibe a prática de delitos e desordens públicas. Desse modo, por meio de uma atuação pautada no aumento da vigilância natural e fortalecimento de vínculos entre vizinhos, o indivíduo se torna ‘câmera viva’, contribuindo para a sua segurança e para a segurança da vizinhança.

Acredita-se que com este entendimento tenha-se uma boa visão do propósito da norma e espera-se que ela possa ser replicada aos demais policiais militares gestores do programa Rede de Vizinhos e assim, verifica-se que esta visão é compatível com a norma, quando esta se refere a coprodução, a corresponsabilidade, o protagonismo do cidadão e a atuação em rede.

Na sequência tem-se como tema o **conceito de participação cidadã**, segundo a visão do entrevistado, numa perspectiva mais ampla, ou seja, sem aplicar a lente do programa estudado. Muito embora tenham sido orientados dessa perspectiva, os entrevistados registraram sua opinião atrelada à noção do programa, talvez porque lhes falte outra compreensão do tema, senão através do próprio programa. Noutro sentido, não se esperava uma conceituação formal, de origem acadêmica, portanto, as respostas atenderam ao mínimo esperado.

Roberts (2004) define a participação cidadã por meio de ações desenvolvidas de forma conjunta, ou seja, a participação direta dos cidadãos significaria o “processo pelo qual os membros da sociedade compartilham do poder com os representantes de cargos públicos na tomada de decisões substanciais e a realização de ações relacionadas a comunidade”.

Em contraste, observando-se as respostas percebe-se que giraram em torno da informação que o cidadão detém, e que pode ser compartilhada com a rede, da qual a Polícia

Militar faz parte (E1 a E6), com intuito de prevenir o crime ou perturbações à ordem. Uma segunda vertente também foi observada entre os entrevistados, citando a interação e o protagonismo do cidadão (E2, E3, E4 e E6).

Um dos desdobramentos desta pergunta é que a compreensão do conceito de participação cidadã do gestor é instintivamente aplicada na gestão da rede, ou seja, como o programa é coordenado pelo policial militar, os limites e o alcance desta rede é, de certa forma, resultado da compreensão dos gestores.

Portanto, se a concepção inicial de participação cidadã é restrita à troca de informações, o programa será desenvolvido exclusivamente na ótica de troca de informações, tolhendo iniciativas que vão além, como as citadas por dois entrevistados (E3 e E6). Segundo uma dessas visões o “trabalho é em conjunto entre a Polícia Militar e os cidadãos” (E6) o que remete à questão da coprodução, que já havia surgido em sede de conceituação da norma. Outra perspectiva apontada é que os cidadãos são capazes de solucionar os problemas que lhe são afetos, ou seja, esse entendimento vai muito além da noção de “troca de informações”, pois refere-se à premissa do protagonismo do cidadão (E3).

De modo prático, a rede administrada pelo gestor que se identifica com o conceito mais profundo e amplo, tende a ser estimulada a ir além da troca de informações, na busca por uma cidadania mais ativa de seus participantes. Já as redes que tenham como gestor aqueles com visão de que participação cidadã é significado de troca de informações, estará fadada a trocar e compartilhar informações, deixando de ampliar o potencial mais promissor da rede.

Adentrando às perguntas relacionadas com as categorias de análise, descrita no quadro 20, tem-se a primeira categoria “**quem participa**”, baseada em Fung (2006) e Moynihan (2003). Segundo os autores a participação pode ser proveniente do pequeno público, ou seja, quando é restrita a determinados grupos de elite, que representam grupos de interesse; pode ainda ser constituída por representantes do Estado, que sugere que os processos são mais restritos e limitados à participação de representantes do estado; por fim, tem-se os processos abertos ao público em geral.

Embora ressalte o último como o tipo mais comum, Fung (2006, 67) pontua um problema: “participantes reais são um subconjunto auto-selecionado da população em geral, indicando uma maior probabilidade de encontrarmos indivíduos que são mais ricos e mais bem educados, ou seja, não representativo de qualquer público maior”.

Retornando aos entrevistados, observa-se que todos concordaram que a participação do programa rede de vizinhos é aberta ao público em geral, porém há algumas ressalvas que merecem ser esclarecidas. A primeira é uma restrição de idade, que impõe a participação

somente aos maiores de 18 anos, eis que é um programa voltado à interação entre a comunidade e a Polícia Militar, com relatos e temas voltados à segurança pública e criminalidade. A segunda restrição é com relação a eventuais moradores que tenham praticado delito anteriormente. Segundo os entrevistados (E1 a E6) e de acordo com a norma, é realizado um controle de acesso à rede, que tem por objetivo manter o grupo livre de eventuais criminosos.

Alguns perfis de participantes não são desejados pelos gestores. Por exemplo o aluguel de temporada ou de curto período, o que faz sentido, pois a ideia é gerar interação e aprofundamento das relações (E2), o que não pode ser fornecido por um turista ou alguém que somente esteja de passagem. Portanto, a participação é aberta aqueles moradores e comerciantes, maiores de 18 anos e sem cometimento de crimes.

Ao contrapor a ideia de Fung (2006), teríamos um cenário cujos participantes do programa Rede de Vizinhos na verdade são um subconjunto auto-selecionado da população em geral, o que procede, pois a participação é livre aos moradores da rua. Já a segunda parte da hipótese do autor afirma que o programa teria uma maior probabilidade de ser formado por representantes dos mais ricos ou dos mais bem educados, o que seria uma afronta à representatividade de qualquer público maior. Contudo, esta pesquisa não consegue identificar se a afirmação do autor ocorre no programa rede de vizinhos, uma vez que falta a definição de “rico” e “educado”, e que as redes estão instaladas em áreas fora daquilo que popularmente poderia ser entendido como “elite”. Para responder com precisão a essa questão, recomenda-se estudos futuros, para verificar o perfil dos participantes e a representatividade de maiorias e de minorias.

No caso específico da segurança pública, ainda corrobora o entendimento de Fung (2006) acerca de iniciativas voltadas à criminalidade, que seriam mais convidativas à participação de cidadãos desfavorecidos, pois essas questões seriam menos urgentes para os ricos.

Outro detalhe que vale mencionar, diz respeito à viabilidade de instalação da rede. Normalmente a “viabilidade” é tão somente uma análise do quantitativo de moradores dispostos a criarem a rede (E1 a E6). Nesse aspecto notou-se decisões bastante diferentes e de certa forma discricionárias por parte dos gestores, uma vez que a norma não é explícita quanto a este tema, garantindo a discricionariedade em razão da realidade local. Assim, há aqueles gestores que instalam a rede com um número mínimo de interessados (E1, E3, E4 e E5), por exemplo 10 moradores; já outros, observam a proporção de moradores interessados, sugerindo ao menos 50% de adesão (E2). Por fim, um único entrevistado admitiu que instala as redes com uma única pessoa interessada (E6), pois segundo sua experiência, após a rede instalada e a

placa fixada, outros moradores fazem a adesão ao programa. Concluindo, entende-se que o programa é de fato aberto ao público, porém, ainda inconclusivo quanto ao perfil e representatividade de seus integrantes.

A etapa seguinte, ainda relacionada ao tema “quem participa”, tem como objetivo verificar a compreensão do entrevistado sobre a participação ativa do cidadão no programa rede de vizinhos, o que remete a noção de cidadania ativa, que no entendimento de Torfing e Triantafyllou (2013) “ênfatisa o concurso de direitos e obrigações conferidos aos cidadãos pela comunidade a que pertencem e, assim, tende a substituir a noção liberal de cidadania que concebe a cidadão como um portador individual passivo de direitos legais”.

A cidadania ativa é mencionada pelo marco teórico da rede de vizinhos, e a pergunta tinha por consecução verificar esse entendimento por parte dos entrevistados. Assim, observando-se as entrevistas nota-se que a maioria dos entrevistados (E1, E2, E3, E4 e E6) apresentou relatos que remetem à coprodução da segurança pública, quando afirmam que o programa é capaz de solucionar, em conjunto com a comunidade, problemas de segurança pública, porém, apenas um deles empregou o termo “coprodução” (E3). Os demais (E1, E2, E4 e E6) parecem que não tem ciência de que o programa incentiva a coprodução da segurança pública. Noutro sentido, e em complemento, um dos entrevistados (E2) sugeriu que a ação do cidadão sempre deve observar critérios “seguros”, dando destaque que ele não deve “atuar” de modo a colocar-se em risco – este tema será mais bem explorado na pergunta que trata sobre *participação em decisões*. Outros dois entrevistados (E3 e E6) sugeriram o protagonismo do cidadão, que neste tempo, remete a outro estágio de desenvolvimento do programa, quando os vizinhos resolvem problemas de interesse da comunidade mesmo sem a presença da Polícia Militar, como por exemplo executando projetos sociais.

Face o descrito, entende-se que a percepção dos gestores quanto a participação ativa no desenvolvimento do programa é bem estruturada e de boa amplitude e profundidade. Merece atenção, no entanto, a possibilidade de aperfeiçoamento desse tema, mediante a troca de experiências entre os gestores, o treinamento e a divulgação de boas práticas.

A segunda categoria a ser analisada é a **comunicação**, que vem acompanhada da **decisão**, que pode ser revelada pela forma como os participantes interagem na discussão ou decisão pública (FUNG, 2006). Nessa linha o autor praticamente propõe um verdadeiro fórum para discussão e deliberação. Segundo essa premissa os participantes interagem um com o outro como iguais, raciocinando juntos sobre problemas públicos.

Feita esta explanação foi solicitado aos entrevistados que esclarecessem a forma a qual a comunicação entre a PM e os participantes ocorria. Então pode-se afirmar, segundo os

entrevistados, uma vez que a rede é implantada é criado um grupo de WhatsApp, conforme exemplo apresentado pela figura 16<sup>17</sup>. Neste grupo são permitidas informações de interesse da segurança local, da rua, da comunidade. Nesse ambiente é que se desenrola a troca de informações e eventuais discussões entre a PM e os cidadãos e entre os próprios cidadãos, como por exemplo a circulação de uma imagem de uma pessoa suspeita de efetuar furtos na região.

Figura 16 – Exemplo de grupo de Rede de Vizinhos no WhatsApp



Fonte: imagem extraída do WhatsApp do pesquisador (2023).

Outro aspecto identificado é que os vizinhos são encorajados a se conhecerem, de forma pessoal. Alguns entrevistados (E2 e E6) relataram que os vizinhos mal se conheciam, e a rede proporcionou e tem o objetivo de proporcionar essa aproximação, sendo este quase que um requisito de formação da rede, pois como saber se há pessoas “estranhas” ou “suspeitas” na rua se o morador não conhece os demais vizinhos? Essas informações normalmente são repassadas pelo policial gestor no momento da implantação da rede, onde inclusive é prevista uma reunião entre a Polícia Militar e os cidadãos. Essa reunião pode ser na modalidade virtual<sup>18</sup> ou presencial, caracterizando um segundo tipo de comunicação, por reuniões.

Além do estímulo à aproximação entre vizinhos (E3), segundo um dos entrevistados, com o passar do tempo o contato entre a Polícia Militar e os cidadãos vai aumentando, gerando uma relação baseada em confiança e amizade (E4). Para tal, é preciso formar um vínculo entre a PM e os cidadãos.

<sup>17</sup> A figura 16 é um exemplo de grupo de WhatsApp utilizado pela Rede de Vizinhos. No exemplo é uma Rede situada no bairro Abraão, Florianópolis, da qual o pesquisador faz parte.

<sup>18</sup> Alguns entrevistados citaram a pandemia global da COVID-19, que tornou obrigatória as reuniões na modalidade virtual. Portanto, durante este período as reuniões eram nesta modalidade, porém atualmente, cada gestor tem decidido com os participantes a modalidade, que pode ser virtual ou presencial.

Essas seriam as principais formas de comunicação, lembrando que os atendimentos das redes se manifestam de duas formas, uma pelo policial gestor em horário comercial, e outra fora do horário comercial, onde normalmente os plantões das unidades da Polícia Militar ficam com a incumbência de realizar o atendimento. Cumpre lembrar que a Rede de Vizinhos não substitui as Centrais de Emergência 190, para onde o cidadão deve ligar quando for uma emergência. Dessa forma é garantido que as demandas são atendidas, conforme a urgência. Nessa senda, se for urgente, o cidadão deve acionar o 190; se for uma questão que não demanda atendimento imediato, as solicitações são atendidas pelo gestor, em horário comercial, ou pelo plantão. Os casos que dependem de iniciativa da Polícia Militar são repassados aos policiais que atuam na localidade, para averiguação da informação, como por exemplo, o funcionamento de um ponto de tráfico de drogas no bairro ou rua.

De todos os entrevistados notou-se que em um local o atendimento está sendo feito somente pelo plantão da unidade policial militar (E5), o que em tese contraria a norma e prejudica o estreitamento das relações entre a Polícia Militar e os cidadãos, uma vez que o “protagonismo do policial militar”, particularidade na norma, visa justamente o papel de liderança do policial militar na comunidade. Segundo informado pelo entrevistado (E5) a situação é decorrente das dificuldades de efetivo para manter o chamado policiamento ordinário<sup>19</sup>. Portanto, de modo geral a comunicação entre os cidadãos e a Polícia Militar flui de maneira adequada, sendo oportunizada a fala a todos, e ainda, as demandas apresentadas são encaminhadas e tratadas.

Na esteira da comunicação tem-se a **participação em decisões**, dentro do mesmo tema das categorias de análise. Fung (2006) apontou três modelos de decisão que (i) envolvem a barganha e a agregação; (ii) deliberação e negociação; (iii) expertise técnica dos representantes do estado, sendo que este último geralmente não envolve a participação do cidadão e ainda é, possivelmente, a mais comum.

Revedo o relato dos entrevistados, se por um lado a maioria (E1 a E6) deles foi enfática em afirmar que a comunicação é assegurada, assim como o atendimento das demandas é levado a sério (E1; E3 a E6), quando a pergunta voltou-se para quais tipos de decisão o cidadão pode participar, constatou-se que dois dos entrevistados (E1 e E6) enxergam grande potencial à essa área, enquanto os outros quatro percebem a participação em decisões de forma mais restrita.

Analisando o relato dos quatro entrevistados, a percepção é que o cidadão toma decisões acerca das informações às quais pretende compartilhar. Portanto, a limitação é restrita à fazer

---

<sup>19</sup> Seria o número mínimo de policiais necessários para manter o atendimento do 190 e do policiamento preventivo.

circular informações. Notou-se no relato em dois desses entrevistados, que o programa, segundo essa visão, é voltado à prevenção, que o cidadão não deve, por exemplo, “abordar” estranhos na rua, uma ação típica da Polícia, e que esta decisão, portanto, não deve ser “compartilhada”. Muito embora a afirmação esteja correta, este pesquisador vislumbra, com base no levantamento documental, que a interpretação dos entrevistados é equivocada, senão vejamos:

a) O Programa Rede de Vizinhos visa mobilizar os moradores de uma mesma rua, para interagirem, se conhecerem, e em conjunto, atuarem sobre as causas dos distúrbios que ocorrem em sua rua, bairro ou comunidade;

b) Não é premissa do programa substituir o 190, ou concorrer com o serviço da Polícia Militar;

c) É objetivo do programa reforçar outras vias que não são alcançadas pela instituição policial, como por exemplo, mobilizar outras autoridades públicas a agirem na melhora das vias, da urbanização, iluminação e degradação de espaços públicos, normalmente associada à prática de crimes ou desordens.

Nessa linha de raciocínio é que se apresentam os outros dois entrevistados (E1 e E6), que afirmam que há grande potencial para os cidadãos, que inclusive podem agir sem o consentimento do policial gestor. Assim, um dos entrevistados (E1) afirmou, conforme transcrição que segue, que “existe sim a possibilidade de participação em processos de decisão”. Segundo o entrevistado, “áreas degradadas podem sofrer intervenção dos moradores, ou seja, a alocação de esforço e tempo dos moradores na limpeza e organização de espaços públicos é uma possibilidade, que inclusive independe do auxílio, por vezes, do Poder Público”. O outro entrevistado (E6) a compartilhar desse entendimento, em trecho de sua entrevista transcrita revelou que:

a partir do momento que os cidadãos constatarem o alcance de suas potencialidades é possível mudar muitos cenários e em conjunto. Portanto, a realidade da rua pode ser totalmente modificada pela união dos moradores. A interação dos cidadãos tem grande potencial para reduzir a criminalidade, apresentando sensação de segurança (Fonte: transcrição da entrevista com E6).

Face o exposto, conclui-se que todos os entrevistados consentiram que é possível participar de alguma forma de certo tipo de decisão, principalmente quando o assunto é a informação que desejam compartilhar, porém ainda notou-se uma visão prejudicada por uma interpretação limitada do programa, que não visa substituir ou concorrer com a Polícia, especialmente na atuação direta contra criminosos, mas sim, criar alternativas e fomento à ação sobre as causas da criminalidade.



Na sequência da comunicação e decisão, tem-se o terceiro tema das categorias de análise, relacionado aos mecanismos de **autoridade e poder**. De acordo com Fung (2006) é necessário verificar como que os participantes se conectam uns com os outros e com as autoridades públicas. O propósito é observar o quão capazes são de influenciar as autoridades públicas. Desta feita derivam dois possíveis comportamentos dos participantes: ou esperam benefícios próprios ou algum sentimento relacionado ao cumprimento do dever estimula a sua participação.

Por conseguinte, foi solicitado aos entrevistados apontarem os motivos os quais os cidadãos procuram participar do programa Rede de Vizinhos. De acordo com os entrevistados (E1 a E6), o anseio inicial é de sentir-se seguro, ter a Polícia por perto, e quem sabe uma perspectiva que “facilite”, conforme apontou E1, o acionamento da Polícia em caso de necessidade. Apesar da sugestão inicial voltar-se para benefícios pessoais da participação, com o tempo essa premissa é desfeita. Nessa linha outro entrevistado (E2) afirmou que não se trata de um “policiamento privilegiado” e que não percebe essa conduta nas pessoas. O sentido da participação tende a ficar mais claro o tempo, quando surgem as verdadeiras intenções dos participantes, normalmente relacionadas a perspectiva de melhorar a segurança pública na rua, bairro ou comunidade (E1 e E3).

Já o entrevistado E6, por seu tempo, apresentou uma nova visão, sugerindo estágios de desenvolvimento do programa, que inicialmente se conforta na busca por sensação de segurança, porém, com o tempo, o grupo formado volta-se à convivência com os outros vizinhos, que acaba reforçando esse sentimento de pertencimento a um grupo, ou seja, estar em meio a uma comunidade.

Denota-se, do estudo realizado, que os eventuais sentimentos voltados aos ganhos pessoais não se fazem presentes na rede, mas sim um sentimento mais básico de sensação de segurança, e num estágio mais avançado de desenvolvimento do grupo a convivência enquanto comunidade.

Na continuidade e ainda dentro mesmo tema, com intuito de melhor compreender essa dinâmica, discutiu-se o papel desempenhado pelos cidadãos e pelos gestores. Quanto ao primeiro, evidenciou-se, mais uma vez, o conceito da participação cidadã, notadamente a difusão de informações, o auxílio na resolução de problemas atuais e na prevenção de problemas futuros, o que remete à visão do cidadão protagonista, reforçando a ideia de que os cidadãos fazem parte do grupo para obter uma sensação de segurança ou ainda, num estágio mais avançado do grupo, o pertencimento à uma comunidade. A despeito do convívio

comunitário, foi citado como exemplo, que algumas redes criam outros grupos para tratar de temas diversos e de interesse da comunidade.

Portanto percebe-se que os propósitos de participação estão em acordo com as ações que são desempenhadas pela rede. O princípio básico de funcionamento da rede é difusão de informações relevantes para a segurança própria e de outros. Para isso é necessário conhecer a si e aos vizinhos, receber orientações do policial gestor para quais detalhes observar. Esse seria um primeiro estágio de desenvolvimento do programa, pelo que foi observado entre os entrevistados (E1 a E6).

Talvez seja o comportamento mais esperado de redes mais novas, ainda em formação, sem laços tão bem definidos. Para redes mais maduras, percebe-se que a preocupação vai além da informação, e se ampara no desejo de mudar a realidade presente (E1 e E6), de onde transcende para o empoderamento mais pleno da rede (E6).

Quanto a atuação dos gestores, cabe um papel de gerenciamento da rede, somado a condutas de orientação do público participante, ajuda da identificação de problemas, ação de forma imparcial, análise de viabilidade das redes, monitoramento do funcionamento e da produtividade, recebimento de demandas, bem como, segundo um dos entrevistados (E4), elaboração de projetos sociais para a melhoria da segurança local.

Do exposto, apenas um dos entrevistados (E6) ampliou a margem de atuação dos gestores. Na verdade, não se trata de uma ampliação, pois, na norma de criação da Rede de Vizinhos, observa-se que o papel do gestor é de protagonista, ou seja, de liderança comunitária, e sob esse aspecto, o papel do gestor é por demais desafiador: conforme mencionado anteriormente através dos relatos colhidos é possível afirmar que as redes de vizinhos se desenvolvam sob estágios, dos mais iniciais aos mais avançados. O papel do gestor, nessa ótica, é saber conduzir a rede aos estágios mais avançados, que se traduzem no empoderamento da rede para resolução dos problemas de segurança afetos à sua realidade. Contudo, o que ficou um tanto quanto vago é a ciência ou consciência do gestor desse papel.

Concluindo a temática autoridade e poder, constatou-se que se trata de uma temática de difícil mensuração prática, ou em outras palavras, para realizar o devido diagnóstico é preciso aprofundar em questões mais específicas. A ideia apresentada por Fung (2006) sugere que quanto mais esses grupos sejam capazes de influenciar a autoridade e poder exercidos por representantes do estado, no caso, a Polícia Militar e até mesmo outros órgãos, mais poder e autoridade esses grupos compartilham. Para tanto, sugere-se outros estudos que foquem nessa temática.

A próxima temática observa possíveis **barreiras, custos e benefícios da participação**, conforme sugere Moynihan (2003), sendo que o custo inclusive seria uma preocupação dos gestores no desenvolvimento dos processos participativos. O autor cita uma série de possibilidades a serem analisadas, contudo, a pergunta aos entrevistados restringiu-se à aspectos gerais relacionados aos custos e barreiras.

De modo geral os entrevistados tiveram respostas próximas, reconhecendo que o programa não possui grandes obstáculos à sua execução. Foi citado por exemplo a dificuldade de pessoal com perfil para atuação na área. Outro aspecto relevante é a grande demanda para a criação de novas redes, que somado à primeira limitação cria dificuldades para o pleno desenvolvimento do programa, causando, por vezes, demora e atrasos. De todo modo, o fato de os cidadãos estarem procurando criar as redes de vizinhos, ou de fazer parte de uma, é fator positivo. Por outro lado, é ruim não atender com celeridade.

E também é positivo o fato de o programa ter baixo custo de implementação. Por parte do cidadão basta ter um celular com acesso à internet, instalar o aplicativo PMSC Cidadão, bem como adquirir uma placa de identificação da Rede de Vizinhos. Outros itens sugeridos e opcionais seriam a instalação de câmera de monitoramento e de apito, utilizado para alertar os demais vizinhos e evidenciar ao possível criminoso que foi descoberto. Do lado da Polícia Militar é necessário um celular com acesso à internet, computador, um policial militar com perfil adequado para o programa, capacitações para formação desse policial e ainda, material publicitário para divulgação do programa.

Quando perguntados se o policial militar (o gestor) pode assumir um comportamento que crie barreiras ou proporcione facilidades ao desenvolvimento do programa, os entrevistados foram unânimes em responder que para o desempenho da função é necessário o perfil adequado, e que dependendo desse perfil barreiras poderão ser criadas pelo próprio gestor. Quanto ao perfil, o próprio marco conceitual do programa faz menção às características desse perfil, que segundo um dos entrevistados deve exercer liderança comunitária, capacidade de comunicação com a comunidade e ainda, inspirar os participantes para, em conjunto, mudarem a realidade local.

Do levantamento realizado constatou-se como fator preponderante para a superação das barreiras e custos, o papel desempenhado pelo gestor, em especial seu perfil e capacidades que podem ser desenvolvidas com treinamentos.

Outra barreira estudada está relacionada com a quantidade de redes e participantes. Nesse quesito as opiniões também foram complementares e por vezes divididas. Por exemplo, em ruas extensas, por vezes é necessário dividir em dois ou mais grupos (E1). Já outros (E2 e

E4) entendem que a quantidade de participantes no grupo não chega a ser um problema, pois é possível que a rede seja bem gerida contanto que com regras de convívio para manter a organização do grupo.

Mais um aspecto que carece observação é a grande quantidade de pedidos para criação de novas redes. Conforme anteriormente explanado, os pedidos podem chegar tanto por fichas preenchidas manuscritas, como pelo aplicativo PMSC Cidadão. Para cada pedido é necessário realizar uma análise de viabilidade, que normalmente é um processo mais moroso, e dessa forma, nesses casos, tem levado mais tempo para a formação das redes (E2). Nesse sentido, a grande quantidade de pedidos pode ser um problema, eis que demanda tempo para realizar a análise de viabilidade da rede.

Em sentido oposto, quando para uma rua há somente um pedido de ativação da rede, os gestores (E1 a E5), via de regra, não tem autorizado a sua criação, pois muitos consideram de baixa efetividade. Para esses entrevistados alguns critérios como número mínimo de participantes ou ainda, percentual de moradores interessados tem sido exigido. Somente com um dos entrevistados (E6) é que a rede tem sido criada mesmo com somente um morador interessado. Segundo seu relato, nesses casos, após a instalação da placa outros moradores curiosos acabam procurando a Polícia Militar e solicitando o ingresso na rede, resolvendo, com o tempo, o problema da pequena adesão.

No cenário acima descrito, a barreira seria não o excesso, mas sim a baixa adesão da comunidade. Para E2, por exemplo, uma dificuldade seria após a instalação da rede a não participação dos moradores ou a baixa participação. Para a ampla maioria dos gestores a situação configura-se como inviável, já para um único gestor, a situação pode ser contornada com o tempo.

Em observância às oportunidades de melhoria do programa, tem-se o tema **benefícios**. Assim foi perguntado aos entrevistados se sob os pontos de vista das normas que regulam o programa, se há margens para aprimoramento. A maioria (E1 a E5) dos entrevistados entende que não há necessidade de revisão das normas. Que os aspectos que precisam melhorar referem-se a pessoal capacitado e a participação dos cidadãos em si (E2). Somente um único entrevistado (E6) relatou que percebe a necessidade de atualização da norma. Porém todos foram unânimes em afirmar que não veem necessidade de se ampliar regras para definir a participação do cidadão no programa, e neste caso, a opção dos entrevistados é o emprego da discricionariedade do gestor, o que faz sentido, contudo, é preciso treinar e capacitar esses profissionais para que continuem ampliando os horizontes desses grupos.

Quanto aos benefícios da participação, foi perguntado aos entrevistados quais benefícios podem ser esperados da participação do cidadão no programa Rede de Vizinhos. Os entrevistados citaram diversas possibilidades, as quais convém citar, como: aproximação entre a Polícia Militar e os cidadãos; resolução de demandas; agilidade no atendimento; informação de mais qualidade; exercício da cidadania; confiança e empoderamento dos cidadãos.

Muito embora essas características não estejam presentes em cada uma das respostas, é possível afirmar que os benefícios apontados são amplamente positivos segundo a percepção dos entrevistados, o que reforça o papel da participação do cidadão no desenvolvimento do programa.

Como última pergunta a ser analisada, tem-se a percepção do policial gestor quanto às possibilidades do próprio cidadão auxiliar no aprimoramento do programa, com sugestões, recomendações dentre outras perspectivas. Notou-se uma certa dificuldade dos entrevistados em compreender a esta pergunta. Quando questionados sobre um eventual feedback ou avaliação do programa, sentiram-se mais confortáveis para relatar. Nesse caso, admitiram que o programa carece de um feedback e uma avaliação segundo a ótica do usuário, mas que é possível admitir, pelo menos em teoria, o aperfeiçoamento do programa, mediante contribuição do cidadão.

Segundo um dos entrevistados (E6), já lhe foi proposto, por exemplo, o uso de numeração de identificação para as placas da rede de vizinhos, como forma de controlar a procedência das placas e assim garantir que cada placa fosse de fato legítima de integrantes previamente aceitos.

Outro entrevistado (E2) citou como exemplo uma moradora de uma determinada rua que chegava tarde da noite em sua residência. Assim o próprio grupo encontrou uma solução: quando a moradora estivesse chegando na rua ela enviaria uma mensagem ao grupo, e quem estivesse acordado acenderia a luz da casa, transmitindo sensação de segurança à essa pessoa.

Já num outro exemplo, segundo E2, para uma senhora de 93 anos que fez a adesão ao programa, porém a mesma não faz uso do WhatsApp, o grupo encontrou como solução o uso do apito. A alternativa se mostrou efetiva quando, numa queda, a idosa foi socorrida por um dos moradores da rua após usar o apito.

A análise acima revelou que os custos estão relacionados ao perfil do policial militar gestor, associado a uma capacidade da instituição prover treinamentos e capacitações, e ainda, sob a ótica do cidadão, a participação efetiva ou ativa nas redes. Para isso, seria necessário aprofundar a temática quanto à profundidade e extensão das participações dos cidadãos no Programa Rede de Vizinhos.

### **4.2.3 Diagnóstico da percepção dos gestores**

O diagnóstico apresentado nesta seção foi proposto a partir das percepções dos gestores dos programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina e das normas existentes sobre esses programas, observando-se como ponto de partida o modelo de análise apresentado na seção dos procedimentos metodológicos. Assim, essa sistematização tem como foco elaborar enunciados sobre a participação dos cidadãos nos programas da Polícia Militar, tentando identificar as extensões e profundidades, tomando como base de conhecimento das normas existentes e a percepção dos gestores, e como régua para avaliação, a literatura existente.

O modelo de análise empregado possui seis temas principais: (a) quem participa; (b) comunicação e tomada de decisão; (c) autoridade e poder; (d) custos administrativos e benefícios; e (e) tipos de participação, oriundos dos modelos propostos por Fung (2006) e Moynihan (2003). As normas estudadas foram: - referente ao Programa Rede de Vizinhos, o Marco Conceitual e o Procedimento Operacional Padrão 102.3.1/2016 e o seu Marco Conceitual; referente ao Programa Rede Catarina o Ato da Polícia Militar nº 216/2020 e o seu Marco Conceitual, que doravante são designados por “norma”. Já as entrevistas foram conduzidas entre os meses de maio e junho de 2023, nos municípios de Florianópolis, São José, Criciúma, Blumenau, Joinville e Balneário Camboriú, com policiais militares envolvidos na gestão dos citados programas. Os eixos de análise propostos são divididos meramente em “Pontos Fortes” e “Desafios Atuais”. Enquanto os primeiros sugerem um nível de maturidade maior e aspectos positivos, o segundo indica oportunidades de melhoria e desafios pela frente.

#### **(I) Diagnóstico da percepção dos policiais militares gestores de programas quanto a possibilidade de participação dos cidadãos.**

##### **(a) quem participa**

Os programas da Polícia Militar foram criados para enfrentar problemas através da participação social e de parcerias. Portanto, diferentes estratégias de participação e de perfis de quem participa são empregadas justamente com este objetivo.

Uma das lições de Fung (2006) prevê três perfis de participação: aqueles que representam o estado; aqueles que representam grupos de interesse e aqueles que representam a si mesmo, onde estão os cidadãos.

No caso do Programa Rede de Vizinhos constata-se que é voltado para o cidadão comum, o morador ou comerciante da rua. A única restrição para a participação é a maioria e ainda, não possuir boletins de ocorrência comunicando crimes na condição de autor do fato. Para confirmação dessa condição os candidatos a participantes passam por um controle de acesso. A participação nesse sentido pode ser caracterizada como do tipo “**aberto ao público**”, onde os participantes são um subconjunto auto selecionado - voluntários (FUNG, 2006). Os representantes do estado são os próprios policiais militares e não se vislumbra a presença de grupos de interesse.

O programa Rede Catarina já tem um público mais específico, pois é focado na mulher que sofreu violência doméstica, fato considerado complexo no âmbito da segurança pública, em razão da prática de violência de diversas formas e inclusive a ameaça de morte e o atentado à vida. Além disso, diversos outros fatores estão associados, como separação judicial, guarda de filhos, problemas com geração de renda e pensão alimentícia, acesso ao mercado de trabalho (autonomia da mulher), além de distúrbios psicológicos, dentre outros. O programa, portanto, assume características através parcerias com outros órgãos, serviço voluntariado e a própria mulher que foi vítima de violência. Nesse aspecto o programa pode ser caracterizado com ao menos dois diferentes participantes: o aberto ao público, que conta com a presença da vítima; ainda cidadãos voluntários com conhecimento especializado e Organizações Não Governamentais, por meio de parcerias. E, por fim, os órgãos públicos, que são os representantes do estado e prestadores de serviços oficiais.

### **Pontos Fortes**

- **Rede de Vizinhos:** A Rede de Vizinhos permite a participação de qualquer morador de residência ou condomínios e comerciantes locais. Numa mesma rede portanto, espera-se a participação de pessoas com diferentes perfis, rendas e formações, mas com uma necessidade em comum, a segurança da sua rua ou comunidade. A força da rede reside justamente no quão envolvidos e engajados os cidadãos estão. Nesse quesito também prospera o entendimento de que não há necessidade de o participante ter conhecimento especializado. É necessário somente vontade de participar, seguir as orientações dos policiais e desenvolver a proatividade. Tanto a norma que regula o programa, que previu este perfil de participação, quanto os gestores locais e estratégicos entrevistados corroboram neste quesito, que representa um ponto forte do programa.

- **Rede Catarina:** A força da Rede Catarina está na formação de sua rede. Uma das premissas do programa é que a vítima sozinha não consegue romper com o ciclo de violência, assim como, a Polícia Militar e a vítima são incapazes de superar esse problema. Somente a combinação de esforços de todos os envolvidos é que é capaz de superar o trauma. Tanto a norma quanto os policiais militares valorizaram as parcerias e o papel dos envolvidos. Assim, houve convergência positiva entre a norma que trata do tema e a percepção dos gestores.

### **Desafios Atuais**

- **Rede de Vizinhos:** os desafios atuais da Rede de Vizinhos no quesito quem participa estão voltados à identificação do perfil do participante. É preciso conhecer a fundo quem são eles, sistematizando esses dados. Com tantas redes sendo geridas pelo policial militar, é praticamente impossível conhecer esses dados apenas usando a memória. Conhecendo melhor os participantes, segue-se para o próximo desafio que é identificar o percentual de participantes por grupo criado em face da totalidade de moradores, condôminos e comerciantes. Assim, de uma rua, por exemplo, será possível saber se houve a adesão de dez ou vinte por cento dos moradores. Ambas as condições serão capazes de indicar uma melhor compreensão sobre representatividade. Por fim, o terceiro desafio é tentar ampliar o número de participantes, para trazer ainda mais credibilidade ao programa nesse quesito. Eventuais barreiras ou limitações quanto ao aumento do número de participantes podem surgir caso não haja pessoal para realizar o controle de acesso; caso haja muitos participantes e não seja viável realizar o monitoramento da rede.
- **Rede Catarina:** os desafios à Rede Catarina quanto ao quesito quem participa é tornar-se, cada vez mais, uma opção às mulheres vítimas de violência. Apresentar o programa como sendo essa alternativa, utilizando-se da capilaridade da Polícia Militar, e da força das parcerias é que faz dessa premissa um desafio. Além desse, é preciso investir no conhecimento do perfil das vítimas atendidas, para torná-lo ainda mais acessível e dirigido àquelas mais vulneráveis. Quanto a existência de eventuais barreiras e limitações tem-se que quanto maior o número de participantes (mulheres sendo atendidas) maior a disponibilidade de pessoal para atendimento. Atualmente não foram identificados locais que empregam mais de dois policiais militares para esta



modalidade. Portanto, o incremento de participantes pode impactar diretamente na questão de pessoal.

Na sequência é apresentado no quadro 33 a visão geral de quem participa dos programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina.

Quadro 32 – Quem Participa dos Programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina

Programas	Gestores	Normas aplicáveis
<u>Rede de Vizinhos</u> : prosperou uma excelente convergência entre a norma e a percepção dos gestores entrevistados.	<u>Percepção</u> : Morador da Rua; Comerciante local; Condômino. Controle de Acesso. <u>Quem participa</u> : Aberto ao público	<u>Previsão legal</u> : Morador da Rua; Comerciante local; Condômino. Controle de Acesso. <u>Quem participa</u> : Aberto ao público
<u>Rede Catarina</u> : prosperou uma boa convergência entre a norma prescrita e a percepção dos gestores. A norma não cita ONGs, somente “serviços voluntários”.	<u>Percepção</u> : a vítima (apareceu em todos os entrevistados); voluntários (apareceu em parte dos entrevistados); ONGs (apareceu em todos os entrevistados); representantes do estado (consta de todos os entrevistados, variando somente no órgão citado). <u>Quem participa</u> : aberto ao público; representantes do estado.	<u>Previsão legal</u> : a vítima; os voluntários (chamados de serviços voluntários), representantes do estado. <u>Quem participa</u> : aberto ao público; representantes do estado.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

No item seguinte é analisada a comunicação e a tomada de decisão no âmbito dos programas.

## (b) comunicação e tomada de decisão

As comunicações estabelecidas nos programas analisados priorizaram o aplicativo Whastapp disponível para celulares. Para o programa Rede de Vizinhos o aplicativo é a ferramenta principal. Além dele tem-se o aplicativo PMSC Cidadão, por onde é solicitada a adesão ao grupo. Por fim, ainda tem-se as reuniões, que segundo a norma são de três tipos: a reunião de sensibilização, a reunião de implantação e as reuniões ordinárias, que seriam mensais. Também em relação à norma espera-se que o cidadão seja protagonista das soluções dos problemas de segurança pública e desordem. Dos entrevistados colhe-se que 100% empregam o WhatsApp como ferramenta principal. Outros (4 deles) ainda citaram as reuniões de sensibilização (por vezes virtual); A Central de Emergência foi citada por apenas 1 deles. As comunicações neste caso são mais coletivas. Quanto ao aspecto decisório nem todos os

entrevistados reconhecem o potencial do cidadão, apensar de concordarem que o compartilhamento de informações é uma atribuição do cidadão.

No caso do programa Rede Catarina há uma maior preocupação com o contato direto entre a Polícia Militar e a vítima, assistida pelo programa. Tem-se a visita preventiva, além do contato via WhatsApp. A comunicação ainda se refere ao Poder Judiciário em específico no caso de situações emergenciais e de descumprimento de medida protetiva. Soma-se ainda a atuação conjunta com a rede de apoio à mulher. Observando a norma do programa, registra-se que o policiamento é dedicado, direto e específico. Já os entrevistados revelaram que encontraram dificuldades para encontros presenciais, pois nem toda mulher aceita esse contato presencial. Nesse cenário o mais comum é o contato via WhatsApp, que ainda é o predominante. Sob o ponto de vista da mulher vítima de violência, pode-se afirmar que tem poder de escolha a respeito do tipo de relação que pretende desenvolver com a Polícia Militar e com os órgãos e serviços oferecidos pela rede. Assim, a comunicação e a decisão sugerem que a mulher participa da deliberação.

Para Fung (2006) os processos de comunicação e tomada de decisão andam juntos. Na visão do autor podem ser resumidos as situações em que o participante ouve como espectador as informações dos representantes públicos e aqueles casos em que os cidadãos participam da deliberação.

### **Pontos Fortes**

- **Rede de Vizinhos:** apesar de se reconhecer que boa parte dos gestores tem assumido uma postura mais defensiva no que tange a comunicação e tomada de decisão, observa-se que o cidadão tem diversas opções a sua disposição quando o assunto é comunicação, como o grupo de WhatsApp que faz parte, a Central de Emergência, o plantão da unidade policial, reuniões (essas em menor oferta) e as reuniões de CONSEG (no caso de Joinville). O ponto forte da comunicação está na variedade ofertada aos cidadãos. Quanto a possibilidade de participação vislumbra-se está acessível aos cidadãos, porém, depende do exercício de seu protagonismo, do engajamento e da capacidade organização dos grupos.
- **Rede Catarina:** as comunicações com as participantes da Rede Catarina são individuais. O atendimento é direto, específico e adaptado à realidade de cada mulher. Portanto, o ponto forte da comunicação é justamente a possibilidade estarem sendo desenvolvidos laços mais próximos e um atendimento de caráter personalizado. O botão

do pânico complementa esse cenário, o qual traz autonomia para a mulher acionar a Polícia Militar em caso de necessidade.

### Desafios Atuais

- **Rede de Vizinhos:** o desafio da rede está em incrementar a comunicação de qualidade entre os grupos, eliminando a possibilidade de que os grupos criados não se comuniquem. O gestor tem de intervir quando não há comunicação entre os participantes. A norma pede uma frequência de reuniões mensais, porém é praticamente impossível assegurar uma reunião mensal para cada grupo de WhatsApp. Uma alternativa desenvolvida pelo gestor de Joinville permitiu a unir a comunicação entre os CONSEGs com os grupos de WhatsApp da Rede Vizinhos, por meio de reuniões presenciais. O segundo desafio é fazer com que todos os gestores enxerguem o potencial de protagonismo do cidadão durante o processo, que vai além do mero compartilhamento de informações.
- **Rede Catarina:** apesar de oferecer uma comunicação individualizada e do atendimento personalizado tem-se como barreira a aceitação desta aproximação por parte das mulheres. Por vezes os policiais oferecem esse contato mais próximo, porém, há muita resistência. Em casos classificados como de risco para a vítima, os contatos próximos ocorrem independente do desejo da vítima, em que pese serem mais raros. O desafio da comunicação é fazê-la de modo presencial, através de uma relação de confiança.

Na sequência é apresentado o quadro 33, onde estão sintetizadas as visões que caracterizam o processo de comunicação e de tomada de decisão.

Quadro 33 – A comunicação e a tomada de decisão dos Programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina

Programas	Gestores	Normas aplicáveis
Rede de Vizinhos: as comunicações ocorrem praticamente 100% por meio do app WhatsApp. Somente na região do 8º BPM (Joinville) observou-se uma tentativa de conciliar as reuniões de CONSEG com as demandas da Rede de Vizinhos. A	<u>Percepção:</u> grupo de WhatsApp (citado por 100% dos entrevistados); 190 (citado por 1 entrevistado); reuniões de sensibilização (citado por 5 entrevistados); reunião de implantação (citado por 2 entrevistados); reunião ordinária (citada por 1 entrevistado).	<u>Previsão legal:</u> grupo de WhatsApp, 190, Reunião de Sensibilização, Reunião de Implantação e Reunião Ordinária. <u>Comunicação e Decisão:</u> cidadão é protagonista, ou seja, constrói sua própria segurança.

convergência entre a norma e a percepção dos entrevistados sugere um cenário positivo, porém ainda regular.	A maioria dos entrevistados (4 deles) reduz a participação em decisões ao compartilhamento da informação. Apenas dois entrevistados aceitam o protagonismo do cidadão. <u>Comunicação e Decisão:</u> Apesar de não haver consenso quanto à profundidade das decisões, entende-se que o programa permite a deliberação por parte dos participantes.	
<u>Rede Catarina:</u> a comunicação tem o potencial de ser personalizada, por meio de um atendimento direto à vítima. Houve boa convergência entre a percepção dos gestores e a previsão da norma. No entanto há desafios a serem superados, principalmente os relacionados à receptividade da mulher.	<u>Percepção:</u> emprego do WhatsApp, do botão do pânico, das visitas preventivas, Central de Emergência. <u>Comunicação e Decisão:</u> participantes deliberam.	<u>Previsão legal:</u> WhatsApp, botão do pânico, visitas preventivas, Central de Emergência. <u>Comunicação e Decisão:</u> protagonismo do cidadão.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

### (c) autoridade e poder

Diagnosticar as relações de autoridade e poder num processo de participação cidadã representa um verdadeiro desafio. A autoridade e o poder estão intimamente ligados ao tipo de comunicação e decisão empregadas e revela o empoderamento da participação cidadã (FUNG, 2006).

A partir dessa perspectiva pode-se estabelecer que no caso da Rede de Vizinhos a maior ou menor autoridade está relacionada ao desenvolvimento da participação ativa, ou como o Marco Conceitual refere-se ao protagonismo do cidadão. Assim, quanto maior a atividade da rede e quanto mais a rede se envolve na solução de problemas de segurança pública maior será o seu potencial de influenciar as autoridades, como explicado por Rhodes (2012) que assevera que a governança está relacionada a como que a autoridade informal suplementa e suplanta a autoridade formal. Deste modo sugere-se que a autoridade exercida pela rede pode variar conforme cada realidade, iniciando na influência comunicativa, passando pelo aconselhamento e consulta, chegando até uma cogovernança (FUNG, 2006).

Na ótica da Rede Catarina percebe-se uma visão diferente, pois a força do programa reside na rede, lembrando que esta rede é formada por diversos atores com diferentes funções. A soma de esforços é que traz maior possibilidade de sucesso. Assim, não faz muito sentido uma análise individual. Mas é necessário destacar que a mulher desenvolve papel central no programa, pois é ela quem decide fazer parte do programa e acionar os serviços. Assim, parece que o programa exerce a autoridade e poder numa lógica de cogovernança, onde os cidadãos que participam se unem em uma espécie de parceria (FUNG, 2006).

### **Pontos Fortes**

- **Rede de Vizinhos:** o ponto forte do programa baseia-se no potencial de compartilhamento de poder que se desloca do eixo da autoridade formal para a autoridade informal. O morador, envolvido com as questões afetas a seu interesse e de seus vizinhos (a segurança e a desordem), passa a ser protagonista.
- **Rede Catarina:** o ponto forte do programa reside na atuação da rede, que em conjunto passa a prover serviços, atendimentos, acolhimento, intervenções e demais ações, ganhando destaque para o papel da mulher vítima de violência, que exerce boa parte desse poder, sob o aspecto das escolhas que tem. De um modo geral, pode-se afirmar que a autoridade é exercida em conjunto, há uma relação de interdependência entre os participantes.

### **Desafios Atuais**

- **Rede de Vizinhos:** como o compartilhamento do poder baseia-se na premissa do protagonismo do cidadão, o desafio seria que todos os grupos, ou pelo menos boa parte desses grupos, assumissem uma maior participação nas suas comunidades. As dificuldades em se avançar no compartilhamento do poder são uma via de mão dupla, ou seja, tanto a instituição pública quanto os cidadãos podem esquivar-se de suas responsabilidades.
- **Rede Catarina:** o desafio da Rede Catarina está no processo de sensibilização e convencimento da mulher, vítima de violência. Outro desafio está na atuação da rede, no que concerne ao exercício de responsabilidade de cada integrante. Prover uma rede capaz de prover as necessidades da mulher.

No quadro 34 é apresentado um resumo das visões associadas ao compartilhamento do poder e da autoridade nos programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina.

Quadro 34 – Compartilhamento de poder e autoridade nos Programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina

Programas	Gestores	Normas aplicáveis
<u>Rede de Vizinhos</u> : o programa permite o compartilhamento de poder e a possibilidade de deslocamento da autoridade formal para a informal. Contudo, esse processo exige uma participação ativa dos cidadãos e o exercício do seu protagonismo.	<u>Percepção</u> : os gestores tem duas visões quanto o compartilhamento do poder: uma mais limitada (restrita a informação que circula na rede) e outra mais abrangente, que praticamente não vê limites na atuação da rede. <u>Autoridade e Poder</u> : sugere-se que o poder transita entre as visões da influência comunicativa, passando pelo aconselhamento e consulta, chegando até uma cogovernança	<u>Previsão legal</u> : a norma trata o cidadão como protagonista, capaz de construir a sua realidade e não um mero espectador. <u>Autoridade e Poder</u> : sugere-se a cogovernança.
<u>Rede Catarina</u> : o programa transfere à mulher decisões muito importantes sobre o tipo de abordagem a qual ela pode ser submetida. Diversos integrantes da rede atuam num sistema de parceria, onde sugere-se que haja um exercício em conjunto dessa autoridade.	<u>Percepção</u> : os gestores apontaram que a mulher detém de grande responsabilidade no programa. Destacaram o papel da rede de apoio como essencial na superação do ciclo de violência. <u>Autoridade e Poder</u> : sugere-se que o programa é regido por uma espécie de cogovernança	<u>Previsão legal</u> : destaque para o papel da vítima, do policial militar e da rede. <u>Autoridade e Poder</u> : extrai-se o entendimento de que o poder é exercido em conjunto, de forma alternada, revezada, sendo sugestivo a ocorrência da cogovernança.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

#### (d) custos administrativos e benefícios

Neste tópico será realizada a análise dos custos administrativos e dos benefícios. A ideia de se discutir os custos administrativos leva em conta diversos aspectos que podem impactar no aproveitamento da participação cidadã. A literatura, neste caso aquela apresentada por Moynihan (2003), elenca múltiplos fatores, segmentados em quatro diferentes níveis: os custos administrativos diretos, os custos do processo decisório, custos do resultado da decisão e custos administrativos de interesse próprio. Como são muitas possibilidades apresentadas pelo autor, pesquisou-se o tema de forma mais limitada e genérica.

Sob o ponto de vista dos custos, observando-se os programas pesquisados, tem-se como estrutura necessária para o seu funcionamento o seguinte:

(1) Pessoal: no mínimo 01 policial militar para a Rede de Vizinhos por Unidade Policial Militar; no mínimo 02 policiais militares para a Rede Catarina por Unidade Policial Militar.

(2) Logística: 01 Viatura Policial por Programa e por Unidade; 01 Celular por Programa e por Unidade; 01 Aplicativo (custo de desenvolvimento de software) por Programa; Acesso à internet.

(3) Tempo e dedicação: dedicação em período integral e exclusiva em horário comercial.

Já sob o ângulo dos benefícios, ambos os programas convergiram para uma boa variedade de benefícios. No programa Rede de Vizinhos constatou-se o fortalecimento de vínculos entre os vizinhos, a troca de informações entre a Polícia Militar e os moradores e entre moradores; melhora na sensação de segurança pública, redução dos crimes, dentre outros.

Para a Rede Catarina os principais benefícios referem-se à interrupção do ciclo de violência doméstica, a sensação de segurança que o programa transmite, a recuperação de autoestima da mulher, sua reinserção no mercado de trabalho, a transformação de sua vida, dentre outros.

Segundo Moynihan (2003), há uma presunção de que os administradores ao analisarem a participação farão uma análise sob uma perspectiva instrumental (custo x benefícios), ou seja no caso dos programas estudados, pressupõe-se que os gestores apoiarão a participação nos programas contanto que os benefícios sejam superiores aos custos, o que faz todo o sentido.

### **Pontos Fortes**

- **Rede de Vizinhos:** os entrevistados citaram baixos custos na manutenção do programa tanto na ótica da Polícia Militar quanto na ótica do cidadão que participa. Para o cidadão basta um celular com acesso à internet, e ter os aplicativos PMSC Cidadão e WhatsApp instalados. Ainda fica como sugestão e facultativo a aquisição de uma placa, câmeras de monitoramento e apito. Com relação ao tempo de dedicação não foi percebido como um ônus. Neste quesito tanto a norma quanto a percepção dos entrevistados coincidem. O ponto forte do programa é justamente o baixo custo de operacionalidade. Outro ponto forte a ser destacado é que o programa permite diversos benefícios que podem ser alcançados com a dedicação dos cidadãos.

- **Rede Catarina:** os entrevistados citaram baixos custos por parte da Polícia Militar. Por parte da vítima um celular com acesso à internet e a instalação dos programas PMSC Cidadão e WhatsApp já permite o acesso ao programa. O baixo custo do programa para a Polícia Militar é um diferencial. Mais um ponto forte do programa são os inúmeros benefícios que o programa pode oferecer à mulher.

### Desafios Atuais

- **Rede de Vizinhos:** os desafios estão atrelados às questões de pessoal, pois a execução do programa demanda grande esforço e dedicação para manter um atendimento de qualidade. O desafio é ampliar o serviço sem prejudicar a qualidade, o que parece bastante complicado. Nesse caso seria preciso estudar formas de ampliar o pessoal disponibilizado para o programa. Quanto aos benefícios, cabe salientar que são resultado da dedicação dos participantes. Não há resultado sem trabalho e esforço. Então o desafio é sensibilizar cada vez mais interessados em mudar a realidade do bairro.
- **Rede Catarina:** o principal desafio em relação à Polícia Militar também é disponibilidade de pessoal. Percebe-se um aumento da demanda pelo serviço o que pode gerar um comprometimento da qualidade do serviço no curto prazo. Outro desafio da Rede Catarina nesse quesito é manter a disponibilidade de serviços da rede (acesso a atendimentos psicológicos, de saúde, jurídico, entre outros). Observando-se os desafios que permeiam os benefícios do programa, constata-se que para alcançá-los é necessário que a mulher esteja sensibilizada à participação. De igual modo, é preciso uma rede de apoio bem estruturada e acessível às mulheres.

A seguir, sintetizou-se a temática “custos administrativos” no quadro 35.

Quadro 35 – Custos administrativos associados aos Programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina

Programas	Gestores	Normas aplicáveis
<u>Rede de Vizinhos:</u> o programa destaca-se por seu baixo custo de operação, tanto para o cidadão quanto para a Polícia Militar. A principal questão é relacionada a pessoal e o tempo de dedicação necessário	<u>Percepção:</u> baixo custo associado à percepção dos entrevistados. As barreiras ou dificuldades estão associadas a disponibilidade de pessoal. Relação custo x benefícios positiva. A percepção dos gestores condiz que o programa oferece benefícios aos	<u>Previsão legal:</u> baixo custo previsto pela norma. Segundo o marco teórico diversos benefícios são esperados como melhoria da sensação de segurança e da queda de criminalidade.



para a manutenção da qualidade no atendimento. Diversos benefícios podem ser apontados pelo programa: melhora na sensação de segurança pública, maior engajamento do cidadão entre outros.	participantes e à comunidade de modo geral. <u>Custos Administrativos x Benefícios:</u> relação positiva entre custos e benefícios, ou seja, os benefícios superam os custos.	<u>Custos Administrativos x Benefícios:</u> os benefícios em potencial superam os custos.
<u>Rede Catarina:</u> os custos associados à participação da mulher e da Polícia Militar são considerados baixos. No entanto para implementação da rede há custos consideráveis, principalmente mão de obra especializada. Diversos benefícios podem ser apontados pelo programa, como a superação do ciclo de violência doméstica, recuperação de autoestima da mulher entre outros.	<u>Percepção:</u> baixo custo associado na relação entre PM e cidadã vítima da violência. <u>Custos Administrativos x Benefícios:</u> relação positiva entre custo x benefícios. Registra-se, porém, da análise de constituição da rede, que os custos envolvidos na disponibilização dos serviços especializados são elevados e demandam grande esforço dos órgãos públicos envolvidos.	<u>Previsão legal:</u> baixo custo previsto pela norma. O principal benefício apontado pela norma é a superação do ciclo de violência.  <u>Custos Administrativos x Benefícios:</u> os benefícios superam os custos.

### (e) tipos de participação

Segundo Moynihan (2003) há três tipos de participação: a pseudo, a parcial e completa. Buscar evidências práticas e consolidá-las através de uma análise é por demais desafiador, uma vez que sugere a construção de instrumentos qualitativos e quantitativos específicos. Assim, emitir um parecer sobre o nível de desenvolvimento da participação nos programas da Polícia Militar é uma limitação desta pesquisa.

Sugere-se, no entanto, uma análise de fatores que podem influenciar positiva ou negativamente cada uma das demais dimensões do modelo de análise desta pesquisa, compondo três eixos: (A) Quem participa; (B) Comunicação, decisão, autoridade e poder; e (C) Custos administrativos e benefícios. Os fatores apontados a seguir são propostos com base nas entrevistas realizadas e na revisão teórica – proposta por Moynihan (2003) e Fung (2006) – e sua presença sugere efeitos positivos sobre o desenvolvimento da participação. Assim, a ocorrência pode prejudicar ou favorecer o desenvolvimento da participação.

Na sequência a proposta de fatores para o programa Rede de Vizinhos.

### **Eixo A – Quem Participa**

A.1) Liderança ativa no grupo: o objetivo desta assertiva é verificar a presença de liderança ativa. Percebeu-se ao longo das entrevistas, que a liderança ativa é fundamental para o impulsionamento do grupo.

A.2) Há novos pedidos de inclusão: o objetivo desta assertiva é verificar o interesse de novos participantes fazer parte do grupo. A rede tem que estar sempre se movimentando, inclusive com novos integrantes.

A.3) Reunião de sensibilização: a reunião de sensibilização é tida como importante passo na consolidação do programa. O contato próximo deste o início firma o ritmo do grupo.

A.4) Reunião de implementação: na mesma linha da assertiva anterior, as reuniões de implementação são marcos que facilitam e impulsionam os vínculos. A ocorrência do evento além de valorizada, gera 4 pontos. A não ocorrência zera o quesito.

A.5) Há conferência da condição de permanência no grupo: este fator torna-se relevante, pois verifica se o participante ainda é preenche as condições de participação do grupo. A checagem confere 3 pontos. A não verificação zera o quesito.

### **Eixo B - Comunicação, decisão, autoridade e poder**

B.1) Reuniões presenciais no grupo: manter reuniões periódicas é um desafio aos gestores e aos participantes, porém extremamente salutar e revela o grau de comprometimento do grupo.

B.2) Frequência com que o grupo se comunica: quanto mais frequente a comunicação, maior a tendência de o grupo ter uma participação mais desenvolvida.

B.3) Grupo apresenta e compartilha informações: além de manter a comunicação ativa é necessário verificar a qualidade dessa comunicação.

B.4) Grupo se comunica com outros Grupos: o grupo se comunica entre si, mas busca trocar informações relevantes com outros grupos. Além de salutar, reforça os vínculos entre as redes estabelecidas.

B.5) Grupo apresenta demandas: um passo adiante do compartilhamento de informações tem-se a apresentação de demandas, que se manifesta pela “insatisfação” com a situação atual.

B.6) Grupo discute problemas: além de apresentar demandas o grupo pode avançar ainda mais e passar a discutir os problemas, de modo a bem defini-lo.

B.7) Grupo propõe soluções: um passo mais adiante no desenvolvimento do grupo aponta para a construção de soluções pelo grupo.

B.8) Em relação às soluções: - Grupo desenvolve e implementa soluções: sugere-se que quanto mais o grupo desenvolve e implementa soluções mais desenvolvido ele é.

B.9) Por que as pessoas participam? A participação estaria mais desenvolvida em pessoas que procuram atender a interesses da comunidade e não benefício próprio.

B.10) Grupo envolve outras autoridades e esferas do Governo: neste quesito é verificado se o grupo busca interagir com outras esferas de governo, com autoridades públicas na busca de soluções para os problemas enfrentados.

### **Eixo C – Custos administrativos e benefícios**

C.1) Disponibilidade de pessoal: visto como uma barreira, das mais complexas de serem sanadas, uma vez que depende de inclusão de pessoal ou remanejamento interno. A disponibilidade de pessoal permite acolher mais participantes.

C.2) Disponibilidade de treinamento e capacitação: este fator é também tido como uma barreira. Sua solução requer menor complexidade que o item anterior, pois depende basicamente da instituição e seu esforço (em priorizar) para concretizar. Os treinamentos e capacitações específicas na área podem melhorar as capacidades dos gestores.

C.3) Disponibilidade de tempo para realizar um atendimento com qualidade: dar atenção aos grupos e se fazer presente demanda tempo.

C.4) Adequação da logística disponível: Também visto como custo ou barreira é atualmente a barreira de mais fácil solução, quando constatada, pois depende de investimentos de pequena monta.

C.5) Instalação de placas: Revela que o grupo se identifica com a rede, que gera efeito cascata nos demais membros, que se aliam num mesmo propósito. É entendido como um custo do programa, com 2 pontos.

C.6) O grupo instalou câmeras. Ainda como custo do programa, tem-se a instalação de câmeras. Nem todos os participantes instalam placas, e muitos menos instalam câmeras, já que este investimento pode ser encarado como “inviável” economicamente falando.

C.7) Há local para realização de reuniões: apontado como uma dificuldade nas entrevistas este quesito quando disponível gera vantagem à rede, uma vez que viabiliza encontros presenciais e a aproximação, que gera vínculos.

C.8) Melhora na sensação de segurança: visto como um benefício é o um dos objetivos do programa. Apesar de difícil de mensuração, é possível desenvolver métodos para sua confirmação.

C.9) Os vizinhos passaram a se conhecer e interagem: outro objetivo do programa, também visto como um benefício.

C.10) O grupo respeita e confia na Polícia Militar: o benefício revela que o grupo desenvolveu boa interação com a Polícia Militar, ganhando respeito e confiança.

C.11) O grupo tornou-se um parceiro da Polícia Militar: além de confiança, a efetivação de parceria, por meio de uma relação de mão dupla, aponta para o desenvolvimento da participação no grupo.

C.12) Houve redução da criminalidade ou da desordem: o benefício é um dos objetivos do programa, aferível pela menor incidência de crimes em uma determinada região.

C.13) Houve intervenção em espaços públicos ou privados: a intervenção em espaços públicos também poderia estar associada ao desenvolvimento do grupo, ao passo que busca transformar a realidade local.

Concluído o programa Rede de Vizinhos, na sequência os fatores que podem influenciar o desenvolvimento do programa Rede Catarina.

### **Eixo A - Quem participa**

A.1) Divulgação do programa em mídia local: o programa para se tornar acessível às mulheres vítimas de violência precisa de divulgação. Divulgar o programa nas mais diversas plataformas é essencial.

A.2) Participante foi previamente sensibilizada pelo programa: outro ponto é a participação de pessoa que foi previamente sensibilizada, ou seja, a pessoa tomou conhecimento do programa por meio de um processo de sensibilização do próprio programa, como por exemplo a participação em palestras.

A.3) Rede de apoio formada: a constituição de uma rede pressupõe a existência de uma articulação entre os mais diversos participantes e não a mera disponibilidade de serviços. A rede articula, se ajuda, concilia, ampara, interage, dentre outras características.

A.4) Em relação aos participantes do programa: espera-se que os participantes do programa sejam representantes do estado, serviços voluntários, ONGs, o cidadão.

A.5) Mulheres que superaram o ciclo de violência participam: a participação de mulheres que superaram o ciclo de violência tem o poder influenciar e inspirar outras mulheres que se encontram em situação de violência.

A.6) O gestor conhece o perfil das vítimas que atende: o policial militar precisa conhecer a fundo o perfil da vítima, por meio de uma relação de confiança mútua, para em conjunto atender a vítima da melhor forma possível.

### **Eixo B - Comunicação, decisão, autoridade e poder**

B.1) Em relação ao primeiro contato: é desejável que ocorra uma visita presencial em até 30 dias da expedição da MPU.

B.2) Em relação ao monitoramento: após o primeiro contato, tido como um dos mais importantes, é preciso ainda manter uma dinâmica de monitoramento que varia do atendimento presencial, por telefone, WhatsApp ou acionamento de viatura. O contato mensal com a vítima é o ideal.

B.3) Vítima é cientificada dos direitos: durante o primeiro contato é esperado que o policial militar explique detalhadamente o programa, os direitos da vítima, suas obrigações e responsabilidade para com a medida protetiva, a possibilidade de ativação de botão do pânico.

B.4) Vítima tem acesso ao botão do pânico: isto significa que a vítima percebe que o botão do pânico pode ajudá-la em algum momento de dificuldade e, de certa forma, deu crédito ao trabalho da Polícia Militar. Isto também revela que a vítima pode estar comprometida com o programa e com a ideia de superação do ciclo de violência.

B.5) Vítima apresenta demandas: além de manter o contato, o diálogo e a interação, a apresentação de demandas por parte da vítima é vista como etapa em sua recuperação dentro do processo.

B.6) O gestor conhece todos os serviços oferecidos pela rede de apoio: é preciso que o policial militar conheça a rede de apoio à mulher, quais serviços estão disponíveis e quem é o responsável (órgão público/serviço voluntário).

B.7) o gestor mantém contato próximo com a rede de apoio: além de conhecer a rede é necessário manter um contato próximo com a rede.

B.8) Vítima se comunica com a rede de apoio: outro passo na superação do problema é a vítima manter diálogo com a rede que opera a proteção.

B.9) Vítima está sendo atendida pela rede de apoio: no mesmo sentido, a vítima que consegue ser atendida pela rede de apoio tem mais possibilidades de se recuperar e superar o ciclo de violência.

B.10) Vítima permite boa interação e aproximação: outro ponto sensível é aproximação e interação entre vítima e polícia militar e com a rede. Apesar de complexo, este processo é outro passo na direção da superação do ciclo de violência.

B.11) O gestor faz palestras educativas: as palestras educativas têm o poder de conscientizar, trazer o tema para debate, e ainda, divulgar o programa, para que mais mulheres vítimas de violência possam obter ajuda na superação do ciclo de violência.

B.12) Vítima confia na PM: a relação de confiança é gerada com o tempo e representa um avanço na interação entre a Polícia Militar e a mulher vítima de violência.

B.13) Os participantes cumprem seu papel: além de ter uma rede constituída e presente é necessário que esta rede atue de forma resolutiva. Cumprir com o papel legal, e o mais importante, atender as necessidades da vítima é essencial.

### **Eixo C – Custos administrativos e benefícios**

C.1) Disponibilidade de policiais para atendimento das demandas: trata-se de um custo ou barreira. A disponibilidade de policiais em quantidade suficientes para a prestação do serviço tem relação com a qualidade do serviço.

C.2) Treinamentos e capacitações são adequados: outro dispositivo necessário é o constate aprimoramento dos policiais que atendem as mulheres.

C.3) Não falta tempo para realizar um atendimento com qualidade: a disponibilidade de tempo é essencial para realizar o acompanhamento às mulheres.

C.4) A logística disponível é adequada: a barreira é constatada pela insuficiência de materiais, equipamentos e tecnologia disponíveis.

C.5) A rede de apoio formada: o desejável é que a rede de apoio formada consiga atender a todas as necessidades da mulher vítima de violência.

C.6) Houve reinserção da mulher no mercado de trabalho: durante o processo de superação da ofendida, em alguns casos a vítima é dependente financeira do agressor. Desvencilhar-se desta condição é um desafio.

C.7) A sociedade demanda serviços, como palestras educativas e participação em eventos: a interação entre sociedade e Polícia Militar também pode ser aferida pela participação em palestras de conscientização e frequência em eventos públicos e privados.

8. A sociedade reconhece o programa: reconhecer o programa significa dizer que o programa é resolutivo, ou seja, entrega aquilo que se propõe e o programa continua em sua curva de aperfeiçoamento.

9. Houve superação do ciclo de violência: o maior objetivo do programa é alcançado quando a mulher vítima de violência consegue superar o ciclo de violência.

## 5 RECOMENDAÇÕES

Esta seção tem por finalidade apresentar sugestões e recomendações aos mais altos gestores, numa perspectiva de aprimoramento da gestão dos Programas Rede de Vizinhos e Rede Catarina. Os principais temas abordados aqui são: (a) aprimoramento das normas; (b) treinamentos e capacitações; (c) pessoal; (d) nível de envolvimento dos cidadãos; (e) perfil dos participantes e representatividade.

### **(a) aprimoramento das normas**

O programa Rede de Vizinhos foi implantado a pouco mais de sete anos, sendo um dos programas com maior capilaridade pelo estado, alcançando um bom nível de maturidade e parece ter se consolidado como uma estratégia de policiamento preventivo, como proposto pela sua norma reguladora. Já o programa Rede Catarina funciona a pouco mais de três anos, ainda está sendo implantado nos municípios e ganhando capilaridade, e parece estar numa etapa de estruturação e consolidação.

Para ambos os programas, o aprimoramento dessas normas pode ser alcançado com a troca de experiência entre os usuários do programa (o público-alvo), os gestores que aplicam e se utilizam da norma, bem como os gestores que elaboram as normas. Para difusão das informações sugere-se ambientes de treinamento, capacitações, workshop e outros que proporcionem esse estreitamento e troca de informações entre os aplicadores da norma e quem tem de responsabilidade para sua atualização. Portanto, um primeiro ponto a ser sugerido é a implantação de revisões periódicas das normas que regem os programas visando o seu aperfeiçoamento.

Como exemplo que sustenta essa necessidade cita-se a previsão de realização de reuniões mensais para cada grupo de Rede de Vizinhos. Para se ter ideia da dimensão desse desafio praticamente intransponível, basta verificar o número de grupos existentes hoje no estado, que fica em torno de cinco mil grupos. Estratificando, somente em Joinville temos mais de novecentos grupos formados. Seguindo a lógica da norma teríamos novecentas reuniões mensais, todos os meses, ou seja, mais de mil reuniões num período de um ano. Este pequeno exemplo evidencia a necessidade de se implantar um programa de revisão das normas, para melhor se adequar as realidades.

Quanto a questão da definição dos papéis, parece salutar um registro mínimo daquilo que se espera de ambas as partes (estado e cidadãos), o que as normas já oferecem. Já referente as estratégias de convencimento para participar, como se aproximar e desenvolver relações de

confiança com os cidadãos, entende-se que devem ser aplicadas em treinamentos e capacitações.

### **(b) pessoal**

Não raras vezes os entrevistados citaram algum tipo de dificuldade com relação ao atendimento das demandas, relacionando o aumento das demandas com a consequente necessidade de se disponibilizar mais pessoal para a prestação do serviço.

Contudo, a disponibilização de mais efetivo, caso fique evidenciado o aumento de demanda, que inclusive merece ser monitorado, sugere que o aumento de pessoal seja decorrente de novos concursos públicos, e ainda de uma estratégia local de aplicação do policiamento, já que ambos os programas são efetivamente uma das estratégias de policiamento que os Comandantes locais se utilizam.

Então, além de monitorar o possível aumento das demandas, em ambos os programas, o que já se configura numa recomendação, é preciso ficar atento às oportunidades de incremento de pessoal dedicado aos programas, caso haja viabilidade e necessidade confirmada. Uma outra via que merece ser melhor estudada, no caso da Rede de Vizinhos, seria o empoderamento de lideranças locais e a ampliação de funcionalidades por meio da tecnologia para aquelas tarefas ou situações que sejam oportunas, sem, obviamente, substituir o papel do policial.

No caso da Rede Catarina essa realidade talvez não seja viável. O atendimento é eminentemente individualizado. Nesse caso, uma vez constatado o aumento de demanda que torne insustentável o atendimento pelo número de policiais disponibilizados, somente a disponibilização de novos policiais para o serviço seria capaz de aplacar a situação.

### **(c) treinamentos e capacitações**

Esta dificuldade foi citada também pelos entrevistados. Conforme apurado, muito embora os policiais sejam responsáveis por palestrar e atender as mulheres vítimas de violência, ainda é incipiente os cursos disponibilizados pela instituição. Não foram identificados cursos internos sobre a temática, apesar de terem sido observadas iniciativas em outros órgãos e que contaram com a participação de policiais militares.

Trevisan (2019, p. 135) também citou esta dificuldade: “constatada a defasagem da promoção de cursos, capacitações, treinamentos nas áreas de gestão, habilidades interpessoais e de ações preventivas, quando comparados aos repressivos, voltados aos integrantes das unidades especializadas, recomenda-se, um maior esforço institucional para a valorização dos policiais do serviço ordinário”.



Nesse tempo é preciso que a instituição passe a disponibilizar capacitações aos policiais militares envolvidos com os programas estudados, o que permitiria uma melhor aplicação das normas e uma maior segurança para os policiais no desenvolvimento de suas atribuições.

#### **(d) nível de envolvimento dos cidadãos nos programas**

Investigar o nível de envolvimento dos cidadãos nos programas estudados é um desafio que merece atenção da instituição. Para tal tarefa é preciso desenvolver um método focado no cidadão. Os fatores capazes de influenciar no nível de desenvolvimento dos programas e por consequência da participação dos cidadãos, representam uma primeira iniciativa para se medir o desenvolvimento da participação dos cidadãos. No entanto, ainda é preciso focar ainda mais no aprofundamento das possibilidades de envolvimento dos cidadãos nos programas.

Para exemplificar, Moynihan (2003) quando aponta para uma tipologia da participação e dos argumentos pró-participação descreve que a participação pode ser medida por meio da amplitude da participação, o que remete a condições de representatividade. E uma segunda visão que remete ao nível de envolvimento dessa participação (peudo participação, participação parcial e participação completa), onde a relação está muito focada nas decisões tomadas.

Justamente esse nível de envolvimento dos cidadãos é que interessa descobrir, preferencialmente realizando algum tipo de medição. Especula-se, de acordo com as categorias de análise, que o cidadão pode simplesmente “ouvir”, pode “comunicar fatos”, pode “apresentar demandas”, “propor soluções”, pode “solucionar problemas” em conjunto com os administradores públicos, com apoio de outros órgãos e autoridades ou ainda podem solucionar problemas por iniciativa exclusiva do próprio grupo.

No sentido em que fora exposto, as ações desenvolvidas pelos cidadãos podem variar, caracterizando níveis de atuação. Portanto, esse aprendizado, que possivelmente esteja se desenrolando nos mais variados grupos pelo estado tem de ser capturado para ser estudado, e que possa “transbordar” para outras locais e experiências mais limitadas, contaminando de forma positiva outros grupos.

#### **(e) perfil dos participantes e representatividade**

Na esteira do item anterior, tem-se como sugestão desenvolver estudos acerca do perfil dos cidadãos que tem participado dos grupos de Rede de Vizinhos, bem como, de estudos sobre o perfil das vítimas de violência doméstica. Para a Rede de Vizinhos, o perfil pode auxiliar na colaboração mais propositiva, por exemplo, pessoas com conhecimento em determinada área podem contribuir de forma mais significativa, como um arquiteto que auxilia na reconstrução de um espaço público.

Para as vítimas de violência doméstica, o perfil auxilia no direcionamento dos atendimentos, permitindo, por exemplo, uma maior capilaridade, por meio de palestras de sensibilização, com o público mais afetado.

Além de melhor conhecer o público-alvo dos programas, é possível identificar questões relacionadas à representatividade e desenvolver novas estratégias para melhorar essas relações.

Conforme apontado anteriormente, a representatividade é empregada para se conhecer o alcance da participação na sociedade, ou seja, a extensão da participação na comunidade. Tanto o alcance dos participantes quanto o nível de envolvimento deles servem para se determinar a tipologia da participação, segundo apontado por Moynihan (2003). Assim, recomenda-se novos estudos sobre perfil e representatividade dos participantes.

## 6 CONCLUSÕES

O propósito desta pesquisa foi o de diagnosticar a participação cidadã nos programas institucionais da Polícia Militar, sob a percepção de gestores, apontando possibilidades e limites dessa participação, pautando-se nos seguintes objetivos específicos: a) Caracterizar os programas da Polícia Militar sob a perspectiva da participação cidadã proveniente das normas existentes; b) Analisar a percepção dos gestores da Polícia Militar quanto à forma como o princípio da participação cidadã tem sido empregada nos programas selecionados para o estudo; c) Identificar, a partir de triangulação entre a percepção dos gestores, as normas vigentes e boas práticas segundo a literatura da área, possibilidades para o avanço da participação cidadã nos programas estudados.

Para tanto percorreu um caminho entre a fundamentação teórica, onde foram apresentados os principais conceitos em relação à temática, bem como, um estudo caso que selecionou dois programas como objeto de estudo, dentre cinco identificados.

Observa-se que a instituição tem envidado esforços para melhorar sua capacidade de gerir projetos e programas, por meio da instituição de um portfólio estratégico e uma sistematização de seus processos, onde surge o papel da governança. O Núcleo de Gestão de Projetos e Processos desempenha papel fundamental nesse gerenciamento, ao propor regras e normas para funcionamento dos programas e de aspectos relacionados a gestão, além de monitorar o desempenho desses processos, constituindo-se num aliado para a melhoria constante dos programas. Ainda foram identificados esforços na legislação nacional, como a lei da política nacional de segurança pública (13.675/2018) que prevê entre seus princípios a participação e o controle social, e em nível estadual o Decreto 632/2020 que criou estruturas de gestão de projetos na administração pública, que significou um amplo incentivo à corporação.

Em meio a esse cenário surgiu a necessidade de se verificar a possibilidade de implementação do princípio da participação nos programas da Polícia Militar, isto porque a instituição é tida como burocrática, e conforme foi apontado pela literatura, existem tensões entre a burocracia e os princípios democráticos. Portanto, foi necessário desenvolver um estudo que considerasse esse contexto e que adotasse como ponto de partida a percepção de gestores, em tese os principais responsáveis por esta implementação.

A fundamentação teórica debateu a perspectiva da governança e suas interpretações variadas, como a governança corporativa e a boa governança. Situado num contexto mais amplo e complexo está a Nova Governança Pública, que seria o terceiro estágio de evolução

da implementação de políticas e prestação de serviços públicos, sendo que os dois primeiros seriam a Administração Pública e a Nova Gestão Pública, conforme ensinamento de Osborne (2010).

Constatou-se que a Nova Governança Pública é constituída de uma série de princípios, dentre os quais a participação pública. Ainda pode ser destacado que a participação tem sentido amplo, abrangente e por isso, esta pesquisa delimitou o estudo a participação do cidadão, que seria a forma mais elementar, básica.

Os cidadãos na Nova Governança Pública foram compreendidos como partes interessadas pela literatura, convergindo para a literatura de projetos e programas, que foca no papel desempenhado pelos *stakeholders* ou partes interessadas. Então, tomando como exemplo os programas estudados – Rede de Vizinhos e Rede Catarina – tem-se o cidadão como um dos *stakeholders* dos programas da Polícia Militar, o que representa um alinhamento entre literatura de governança, a literatura de projetos, a norma que regula os programas e por fim, a própria percepção dos gestores.

Autores como Fung (2006) e Moynihan (2003) apontaram que o cidadão passa a ser interessado em participar nos processos em razão de certa desconfiança que o modelo tradicional de gestão proporciona, normalmente atrelado a uma visão de estado burocrático, incapaz de lidar com demandas cada vez mais complexas. E os programas da Polícia Militar vem justamente com este objetivo, de oportunizar uma maior interação entre a instituição e os cidadãos, reconhecendo, portanto, o potencial de participação do cidadão como peça-chave e indispensável na melhoria da segurança pública.

Nessa linha, partindo do pressuposto de que o funcionamento dos programas estudados são uma opção a administração pública e não uma obrigação, e na eventualidade de se comparar a prestação de serviço de segurança pública nas temáticas estudadas mediante a disponibilização do programa e a efetivação do serviço sem o programa, a conclusão é de que a participação nos programas não somente é possível, mas também é necessária<sup>20</sup> (BRYSON *et al.*, 2012).

Assim, a caracterização dos programas da Polícia Militar pautou-se no estudo das normas internas que regulam o funcionamento dos referidos programas. Registra-se que foram identificados papéis e atribuições aos cidadãos. Além do estudo das normas, foram coletados dados sobre o funcionamento dos programas nos locais estudados, bem como, procedido com

---

<sup>20</sup> Bryson *et al.* (2012) entende que antes de implementar a participação é preciso saber se ela é possível, necessária, lembrando que em alguns casos é obrigatória (decorre de lei por exemplo).

entrevistas com gestores responsáveis pela condução dos programas, nas cidades de Florianópolis, Blumenau e Joinville (no caso do programa Rede de Vizinhos) e Criciúma, São José e Balneário Camboriú (no caso do programa Rede Catarina).

Referente o primeiro ponto da análise, constatou-se que a norma está bem posicionada, amparada em teoria, quando reconhece a coprodução do serviço público como um de seus pilares, o que se tornou num achado deste estudo, mas também quando revela o protagonismo do cidadão e do policial militar. Soma-se ainda a perspectiva de parcerias e atuação em rede.

Porém a percepção dos gestores, de modo geral, ainda está aquém da norma prevista. A sensação é de que a norma está mais evoluída que os processos desenvolvidos nos respectivos programas. Inclusive foi identificado que o conhecimento da norma é precária e deve ser melhorado. Também é interessante destacar que os gestores precisam conhecer melhor o paradigma teórico, uma vez que sustentará melhor a condução dos trabalhos.

Um desses desdobramentos teóricos está amparado em Roberts (2004). Segundo a autora, o cidadão pode desempenhar dois papéis. Um de voluntário em atividades não remuneradas, que remete a um caráter mais esporádico de serviço em que ele não é o beneficiário direto, e o outro, a coprodução, onde o serviço é coproduzido entre a PM e cidadão. Observa-se a presença de ambas as características no programa Rede Catarina, através dos voluntários, que prestam serviço não remunerado às vítimas de violência, e a vítima e PM, que coproduzem o serviço. Já no programa Rede de Vizinhos constata-se de forma muito mais frequente a coprodução, que pode extrapolar para um serviço voluntariado em certos casos, como o de limpeza e organização de uma praça ou espaço público.

Apesar dos policiais militares não terem sido treinados para tal finalidade, desconhecendo, portanto, a visão da norma e da teoria, as percepções são de certo modo positivas, porém permanecem limitadas em razão dos dois pontos anteriores. Há uma crença de que ambos os programas têm potencial de melhorar a segurança pública dentro de suas realidades, ou seja, protegendo a mulher e auxiliando-a a superar o ciclo de violência, bem como, o de reduzir a criminalidade e a desordem na vizinhança, por meio da participação dos cidadãos.

Para poder efetuar análises e inferir, foi criado um modelo de análise, sustentado em Fung (2006) e Moynihan (2003), composto dos eixos “quem participa”, “comunicação, decisão, autoridade e poder”, “custos administrativos e benefícios” e “tipo de participação”. Com base nesses levantamentos e após intensa análise foi possível sistematizar um diagnóstico de participação.

No campo teórico, registrou-se algumas convergências com a prática. Por exemplo, Lynn (2010), referiu-se a importância do papel do legislador face as mudanças nas instituições públicas. Observou-se o papel da lei da Política Nacional de Segurança Pública, e de forma mais direta, a normatização interna sobre o funcionamento dos programas, que incentivam a participação.

Bevir (2013) apontou que governança se caracteriza pela mudança de organizações burocrática para redes, o que presenciamos nos programas estudados. E ainda, organizações públicas trabalhando ao lado de voluntários (Bevir, 2013), como visto no programa Rede Catarina.

Quando os participantes sentem-se empoderados e assumem papel de protagonista, como desejado pelos programas, tem-se como resultado a autoridade informal suplementando a autoridade formal (Rhodes, 2012).

A questão da decisão merece maior reflexão. Os autores citam que o processo participativo tem de ser efetivo quando o assunto é participar em decisões. Porém que tipos de decisão a que se referem? Seriam aquelas que alocam recursos públicos? Aquelas capazes de melhorar o bairro ou a comunidade? Aquelas que influenciam a criação de leis ou sua modificação?

Para tentar responder a essa pergunta tem-se Bovaird (2005) que sugere que os debates e as decisões devem ser capazes de gerar qualidade de vida. Já Roberts (2004) refere-se a tomada de decisões substanciais, que neste caso, são definidas como aquelas que são importantes e críticas na vida comunitária, conforme definido pelos membros da comunidade. E por fim, Olsen e Feeney (2022) observam que as organizações públicas têm a responsabilidade de envolver os cidadãos no processo de decisão pública, sendo este, portanto, um processo de democratização das instituições burocráticas.

Pelo exposto, o programa Rede de Vizinhos revela potencial sobre as decisões que impactam a vida em comunidade, e dessa forma, se concilia com perspectiva teórica, destacada acima.

Contudo, é preciso observar pontos que merecem maior atenção. A participação dos oficiais da Polícia Militar, por exemplo, está muito distante do cenário desejado. É preciso engajar mais os Oficiais, para que possam melhorar a gestão local dos programas.

É preciso ainda ampliar os debates sobre a avaliação da participação do cidadão nos programas institucionais, face o papel de destaque conferido à comunidade. Nesse campo, há possibilidades para o aprimoramento das técnicas e métodos de diagnóstico, avaliação e aperfeiçoamento dos programas institucionais, em especial sob o enfoque da participação.

Promover encontros entre gestores para apresentação e discussão dos resultados e iniciar uma revisão da norma, por meio de criação de comissão específica, seriam recomendações finais.

Como limites à participação, pode ser citado o grande número de participantes. No caso da Rede de Vizinhos, a participação em grupos de WhatsApp normalmente pode ser mitigada com a criação de novos grupos, que se geridos de forma adequada, conseguem ainda atender bem as orientações do programa. Contudo, haveria dificuldades para a promoção de encontros presenciais com grande quantidade de representantes. Para a Rede Catarina, a grande quantidade de participantes (no caso mulheres vítimas de violência) é um verdadeiro obstáculo, pois os atendimentos são personalizados, específicos, o que sugere a necessidade de disponibilização de mais policiais para efetuar o atendimento.

O presente estudo assume que a segurança pública não pode ser efetivada de modo isolado, e, portanto, se abastece da participação do cidadão para gerar os benefícios propostos pelos programas. Nesse sentido, eles podem ser considerados verdadeiras materializações da governança pública, dada a presença de parcerias, o estabelecimento de redes, a participação do cidadão e seu protagonismo. O desafio da instituição Polícia Militar é o de aprimorar seus mecanismos de coordenação para amparar processos colaborativos, de modo que cada vez mais os problemas sejam melhor identificados e abordados.

Este entendimento refuta a noção de que o estado será substituído pelo cidadão (MASSEY; JOHNSTON-MILLER, 2016). Ao contrário, programas como os estudados, visam fortalecer as relações por meio da cooperação (KOOIMAN, 2003), buscando melhores ângulos de visão sobre as temáticas de interesse dos grupos.

Dentre os mecanismos de coordenação identificados, destaca-se o quanto a tecnologia tem desempenhado papel importante em ambos os programas. A comunicação passou a ser instantânea por meio de aplicativos de celulares, tornando possível o compartilhamento de informações em tempo real, além de garantir espaço para exposições de ideias, debates e deliberações.

Tais achados compõem as contribuições da pesquisa à literatura, ainda incipiente no tema governança de programas e projetos no setor público, sobretudo no cenário nacional (LUCENA; MEDEIROS; OLIVEIRA, 2021). O aprofundamento na participação social como princípio de governança, revelando mecanismos utilizados em programas da Polícia Militar, desafios enfrentados e possibilidades de avanço segundo a percepção de seus gestores, incrementa a contribuição do estudo à literatura, com evidências empíricas do setor de segurança pública brasileiro.

Moynihan (2003) propôs diferentes tipos de participação, caracterizando-os como “pseudo”, “parcial” e “completo”. Contudo, constatou-se que para avaliar os programas da Polícia Militar de acordo com esta classificação, seria necessário, em tese, a construção de instrumentos qualitativos e quantitativos específicos, o que transcenderia o escopo desta pesquisa. Foram sugeridos fatores capazes de interferir no desenvolvimento da participação dos cidadãos. De modo geral, e sob o ponto de vista prático, segundo o estudo realizado, é possível concluir que o grau de desenvolvimento dos programas tem relação direta com o grau de envolvimento e participação dos cidadãos.

Finalizando, com base nos achados e limites da pesquisa, sugere-se como trabalhos futuros: (1) a pesquisa sobre o perfil dos participantes dos programas da Polícia Militar; (2) a proposição de um método para avaliação do grau de desenvolvimento da participação nos programas da Polícia Militar; (3) o estudo de outros princípios da governança pública nos programas da Polícia Militar, como transparência e *accountability*; (4) incluir no ambiente de pesquisa a percepção dos cidadãos ou ainda ampliar para outros atores externos; e (5) o papel da liderança comunitária no desenvolvimento dos programas; (6) o papel da tecnologia como mecanismo para ampliar a participação cidadã em programas no setor de segurança pública.



## REFERÊNCIAS

ADDINK, G. H. Good governance: importance in practice, theories and definitions. **Halu Oleo Law Review**, v. 1, n. 1, p. 1-32, 2017.

AGUILERA, R. V.; CUERVO-CAZURRA, A. Codes of good governance Worldwide: what is the trigger? **Organization Studies**, vol. 25, ed. 3, p. 417-446, 2004.

ALIMADADI, S. A pragmatist perspective on front-end project organizing: the case of refurbishment of the Palace of Westminster. **International Journal of Project Management**, v. 40, p. 763-777, 2022.

ALQOOTI, Amal Abdulla. Public governance in the public sector: literature review. **International Journal of Business Ethics and Governance**, [s. l.], n. 2012, p. 14-25, 2020.

ANDERSEN, E. S. Toward a project management theory for renewal projects. **Project Management Journal**, vol 37, n. 4, p. 15-30, 2006.

ANSELL, C.; TORFING, J. Introduction: theories of governance. In: **Handbook on theories of governance**. Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2016.

ARTTO, K. *et al.* Foundations of program management: a bibliometric view. **International Journal of Project Management**, vol. 27, n. 1, p.1-18, 2009.

BENNETT, H. *et al.* Participation requests: a democratic innovation to unlock the door of public services? **Administration & Society**, vol. 54, n. 4, p. 605-628, 2022.

BEVIR, Mark. **A theory of governance**. [S. l.]: University of California Press, 2013-. ISSN 1884-5088.v. 15.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm). Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; [...].

Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54976993/doi-10.1213-12-13-lei-n-13-756-de-12-de-dezembro-de-2018-54976737](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54976993/doi-10.1213-12-13-lei-n-13-756-de-12-de-dezembro-de-2018-54976737). Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2021/decreto-10822-28-setembro-2021-791792-publicacaooriginal-163506-pe.html>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria MJSP nº 480, de 9 de novembro de 2021. Dispõe sobre os procedimentos para transferência obrigatória de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP aos Fundos de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e define modelo para o acompanhamento e a prestação de contas desses recursos, bem como para a eventual apuração de responsabilidade. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mjsp-n-480-de-9-de-novembro-de-2021-359082983>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BROWN, V.; CLARKE, V. Thematic analysis. In: COOPER, H. **APA Handbook of Research Methods in Psychology**, vol. 2, Research Designs, 2012.

BRUNET, M., AUBRY, M. The three dimensions of a governance framework for major public projects. **International Journal of Project Management**, v. 34, p. 1506-1607, 2016.

BRYSON, J. M. *et al.* Designing public participation processes. **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 23-34, 2012.

BUCKWALTER, N. D. The potencial for public empowerment through government-organized participation. **Public Administration Review**, vol. 74, ed. 5, p. 573-584, 2014.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis: elements of sociology of corporate life**. London: Heinemann, 1979.

CARETTA, M. A.; VACCHELLI, E. Re-Thinking the boundaries of the focus group: a reflexive analysis on the use and legitimacy of group methodologies in qualitative research. **Sociological Research Online**, vol. 20, n. 4, 58–70, 2015.

CARVALHO, Claudiane. Epistemologia contemporânea em ciências sociais: das questões gerais aos estudos da mediatização na comunicação. *Galáxia* (São Paulo) [online]. 2020, n. 44 [Acessado 22 Agosto 2022], pp. 115-128. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-25532020245281>>. Epub 06 Jul 2020. ISSN 1982-2553. <https://doi.org/10.1590/1982-25532020245281>.

CEPIKU, Denita. **Unraveling the concept of public governance: A literature review of different traditions**. [S. l.]: Emerald Group Publishing Limited, 2013-. ISSN 20516649.v. 1 Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1108/S2051-6630\(2013\)0000001005](http://dx.doi.org/10.1108/S2051-6630(2013)0000001005).

CHENGER, D.; WOICESHYN, J. Executives decision processes at the front end of major projects: the role of context and experience in value creation. **Project Management Journal**, vol. 52, n. 2, p. 176-191, 2021.

CICMIL, S.; HODGSON, D. New possibilities for project management theory: a critical engagement. **Project Management Journal**, vol. 37, ed. 3, p. 111-122, 2006.

CLARK, J. K. Public values and public participation: a case of collaborative governance of a planning process. **American Review of Public Administration**, v. 51, n. 3, p. 199-212, 2021.

CRESSWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DEMMERS, Jolle; FERNÁNDEZ JILBERTO, Alex E.; HOGENBOOM, Barbara. **Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa**. [S. l.: s. n.], 2004.

DENHARDT, R. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 367 p.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The new public service revisited. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 75, n. 5, p. 664–672, 2015.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**, 2ª edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 1985.

ECKERD, A.; HEIDELBERG, R. L. Administering public participation. **American Review of Public Administration**, v. 50, n. 2, p. 133-147, 2020.

FAIRHOLM, M. R. Why a rational move towards “Governance” may destroy the soul of public administration: or why governance isn’t concerned with government anymore. In: BRANDSEN, T.; HOLZER, M. **The future of governance**. Newark, National Centre for Public Performance, EGPA/IIAS and American Society for Public Administration: 2010.

FERNS, D. C. Development-s in programme management. **International Journal of Project Management**, vol. 9, n. 3, p. 148-156, 1991.

FUKUYAMA, Francis. What is governance?. **Governance**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 347–368, 2013.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, vol. 66, ed. 1, p. 66-75, 2006.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2017. 9788597012934. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012934/>. Acesso em: 13 ago. 2022.

GODENHJELM, Sebastian; LUNDIN, Rolf A.; SJÖBLOM, Stefan. Projectification in the public sector – the case of the European Union. **International Journal of Managing Projects in Business**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 324–348, 2015.

HALVORSEN, K. E. Assessing the effects of public participation. **Public Administration Review**, v. 63, n.5, p. 535-543, 2003.

HANISCH, B.; WALD, A. A project management research framework integrating multiple theoretical perspectives and influencing factors. **Project Management Journal**, vol. 42, n. 3, p. 4-22, 2011.

HEISING, W. The integration of ideation and project portfolio management: a key factor for sustainable success. **International Journal of Project Management**, vol. 30, n. 5, p. 582-595, 2012.

HILL, Carolyn J.; LYNN, Laurence E. Governance and public management, an Introduction. **Journal of Policy Analysis and Management**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 3-11, 2004.

IGALLA, M.; EDELENBOS, J.; MEERKERK, I. van. Citizens in action, what do they accomplish. A systematic literature review of citizens initiatives, their main characteristics, outcomes, and factors. **Voluntas**, v. 30, p. 1176-1194, 2019.

KAUFMANN, Daniel; AART, Kray. Governance indicators: where are we where should we be going? **Policy Research Working Paper**, [s. l.], v. 79, n. 386, p. 253-258, 1999. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf>.

KICKERT, Walter J.M. Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American “managerialism”. **Public Administration**, [s. l.], v. 75, n. 4, p. 731-752, 1997.

KLAKEGG, Ole Jonny *et al.* Project portfolio control and portfolio management performance in different contexts. **Project Management Journal**, [s. l.], v. 39, n. March, p. 28-42, 2008. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pmj.20053/full>.

KLIJN, E. H. Public Management and governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems. In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford, Oxford University Press: 2012.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage publications, 2003.

KOOPS, L.; BOSCH-REKVELDT, M.; COMAN, L., HERTOOGH, M.; BAKKER, H. Identifying perspectives of public project managers on project success: comprising viewpoints of managers from five countries in North-West Europe. **International Journal of Project Management**, vol. 34, ed. 5, p. 874-889, 2016.

KOPPENJAN, J. **The new public governance in public service delivery-reconciling efficiency and quality**. [S. l.: s. n.], 2012.

LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. 9788597026580. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026580/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LUCENA, J. P. O.; MEDEIROS, J. V. Jr.; OLIVEIRA, M. A. Governança de projetos na administração pública: uma revisão sistemática da literatura internacional. **Revista de Gestão e Projetos**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 85-109, 2021.

LYCETT, M.; RASSAU, A.; DANSON, J. Programme management: a critical review.

**International Journal of Project Management**, vol. 22, n. 4, p. 289-299, 2004.

LYNN JR., L. E. What endures? public governance and the cycle of reform. In: OSBORNE, Stephen P. **The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public management**. Londres: Routledge, 2010.

MARTINSUO, M; HOVERFALT, P. Change program management: toward a capability for managing value-oriented, integrated multi-project change in its context. **International Journal of Project Management**, vol, 36, n.1, p. 134-146, 2018.

MARTINSUO, M.; LEHTONEN, P. Program and its initiation in practice: development program initiation in a public consortium. **International Journal of Project Management**, vol. 25, n. 4, p. 337-345, 2007.

MASSEY, Andrew; JOHNSTON-MILLER, Karen. Governance: public governance to social innovation?. **Policy and Politics**, [s. l.], v. 44, n. 4, p. 663–675, 2016.

MATEI, Ani; DRUMASU, Ciprian. Corporate governance and public sector entities. **Procedia Economics and Finance**, [s. l.], v. 26, n. 15, p. 495–504, 2015.

MICHEL, Maria H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais**, 3. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2015. 978-85-970-0359-8. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-970-0359-8/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica**, Revista de informação legislativa, v. 25, n. 97, p. 133-154, jan./mar. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181828>>. Acesso em: 08 jul. 2023

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5ed. Tradução de Elaine Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MOYNIHAN, D. P. Normative and instrumental perspectives on public administration: summits in Whashington, DC. **The American Review of Public Administration**, v. 33, n. 2, p. 164-188, 2003.

NABATCHI, T. Putting the public back in public values research: designing participation to identify and respond to values. **Public Administration Review**, vol. 72, ed. 5, p. 699-708, 2012.

NANDA, V. P. The good governance concept revisited. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 603, n. 1, p. 269-283, 2006.

NEDERHAND, J.; EDELENBOS, J. Legitimate public administration: a q methodology on the views of politicians. **Public Administration Review**, 2022

OLSEN, J.; FEENEY, M. K. The influence of legal madates on public participation. **American Review of Puiblic Administration**, vol. 52, n. 7, p. 486-497, 2022.

OLSSON, N. O. E.; SAMSET, K. Front-end management, flexibility, and project success. Paper presented at PMI® Research Conference: New Directions in Project Management, Montréal, Québec, Canada. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2017.

OSBORNE, S. P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? *In*: OSBORNE, Stephen P. **The new public governance**: emerging perspectives on the theory and practice of public management. Londres: Routledge, 2010.

PETERS, B. Guy. Governance: ten thoughts about five propositions. **International Social Science Journal**, [s. l.], v. 68, n. 227–228, p. 5–14, 2019.

PMI. **The standard for project management and a guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)**. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 7. ed., 2021.

RHODES, R. A. W. Understanding governance: ten years on. **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1-22, 2007.

RHODES, R. A.W. Waves of governance. *In*: **The Oxford Handbook of Governance**, [s. l.], n. August 2018, p. 1–21, 2012.

RICHARDSON, Roberto J. Pesquisa Social - Métodos e Técnicas. 4. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2017. E-book. 9788597013948. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013948/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, 2004.

ROSENBLOOM, D. H. Reflections on “public administrative theory and the separation of powers”. **The American Review of Public Administration**, v. 43, n. 4, p. 381-396, 2013.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2009.

Santa Catarina. Polícia Militar de Santa Catarina. Comando-Geral. Plano de Comando. Florianópolis, 2011.

Santa Catarina. Polícia Militar de Santa Catarina. Estado Maior-Geral. Governança de Programas e Projetos da Polícia Militar: IG-10-801. Florianópolis: PMSC, 2023.

Santa Catarina. Polícia Militar de Santa Catarina. Comando-Geral. Ato da Polícia Militar nº 216/2020: Reorganiza a Rede Catarina de Proteção à Mulher da Polícia Militar de Santa Catarina, cria o Programa “Protetores do Lar” e prescreve outras providências. Florianópolis, 2020.

Santa Catarina. Polícia Militar de Santa Catarina. Comando-Geral. Implantação da Rede de Vizinhos: Procedimento Operacional Padrão nº 102.3.1. Florianópolis, 2016.

Santa Catarina. Polícia Militar de Santa Catarina. Comando-Geral. Marco Conceitual da Rede de Vizinhos. Florianópolis, 2017.

Santa Catarina. Polícia Militar de Santa Catarina. Comando-Geral. Ato da Polícia Militar 1490/2017: Institucionaliza o Programa Rede Rural de Segurança da Polícia Militar de Santa Catarina e prescreve outras providências. Florianópolis, 2018.

Santa Catarina. Polícia Militar de Santa Catarina. Comando-Geral. Ato da Polícia Militar nº 608/2019: Reorganiza a Rede de Segurança Escolar da Polícia Militar de Santa Catarina, cria o Programa “Estudante Cidadão” e prescreve outras providências. Florianópolis, 2019.

Santa Catarina. Polícia Militar de Santa Catarina. Comando-Geral. Diretriz de Ação Operacional nº 36/2006: Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD). Florianópolis, 2006.

Santa Catarina. Decreto nº 632, de 2 de junho de 2022. Regulamenta o escritório de gestão de projetos (Eproj) da Administração Pública Estadual do Poder Executivo e estabelece outras providências. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2020/000632-005-0-2020-006.htm>. Acesso em: 25 ago. 2022.

Santa Catarina. Decreto nº 1.601, de 3 de dezembro de 2021. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2021/001601-005-0-2021-004.htm>. Acesso em: 25 ago. 2022.

SJOBERG, F. M.; MELLON, J.; PEIXOTO, T. The effect of bureaucratic responsiveness on citizen participation. **Public Administration Review**, v. 77, n. 3, p. 340-351, mai-jun, 2017.

SCHOPER, Y-G.; WALD, A.; INGASON, H. T.; FRIDGEIRSSON, T. V. Projectification in western economies: A comparative study of Germany, Norway and Iceland. **International Journal of Project Management**, vol. 36, n. 1, p. 71-82, 2018.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2022.

SMITH, G. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Edinburgh: Cambridge University Press, 2009.

SÖDERLUND, Jonas. Building theories of project management: past research, questions for the future. **International Journal of Project Management**, vol. 22, n. 3, p. 183-191, 2004.

SÖDERLUND, Jonas. Pluralism in project management: navigating the crossroads of specialization and fragmentation. **International Journal of Management Reviews**, vol. 13, p. 153-176, 2011.

STOJANOVIĆ, I; ATELJEVIĆ, J.; STEVIĆ, R. S. Good governance as a tool of sustainable development. **European Journal of Sustainable Development**, vol. 5, ed. 4, p. 558-573, 2016.

THIRY, M. For DAD: a programme management life-cycle process. **International Journal of Project Management**, vol. 2, n. 3, p. 245-252, 2003.

THOMAS, J. C. Citizen, customer, partner: rethinking the place of public in public management. **Public Administration Review**, vol. 73, n. 6, p. 786-796, 2013.

TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. What's in a name? grasping new public governance as a political-administrative system. **International Review of Public Administration**, v. 18, n. 2, p. 9-25, 2013, DOI: 10.1080/12294659.2013.10805250.

TREVISAN, Luis Antonio Pittol. O programa rede de vizinhos da Polícia Militar: um estudo comparado com o neighborhood watch. 2019. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração, Florianópolis, 2019. Disponível em: <<https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000075/000075e8.pdf>>. Acesso em: 02 mar 2023.

VOLDEN, Gro Holst; SAMSET, Knut. Governance of major public investment projects: principles and practices in six countries. **Project Management Journal**, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 90-108, 2017.

VOLDEN, G. H.; WELDE, M. Public project success? measuring the nuances of success through ex post evaluation. **International Journal of Project Management**, vol. 40, ed. 6, p. 703-714, 2022.

WALDORFF, Susanne Boch; KRISTENSEN, Lone Søderkvist; EBBESEN, Betina Vind. The complexity of governance: Challenges for public sector innovation. **Public Innovation Through Collaboration and Design**, [s. l.], n. December, p. 70-88, 2014.

WILLIAMS, T.; SAMSET, K. Issues in front-end decision making on projects. **Project Management Journal**, [s. l.], v. 41, n. 2, p. 38 – 49, 2010.

WORLD-BANK. Corporate governance: a framework for implementation. In: **Oxford Encyclopedia of Business and Management**, [s. l.], v. 153, n. 153, p. 84-97, 2000.

ZHANG, F.; FEENEY, M. K. Managerial Ambivalence and Electronic Civic Engagement: The Role of Public Manager Beliefs and Perceived Needs. **Public Administration Review**, v. 78, n. 1, p. 58-70, jan-fev, 2018.