

## SEGURANÇA PÚBLICA E GOVERNANÇA: DO CONCEITO À PRÁTICA

### PUBLIC SECURITY AND GOVERNANCE: FROM CONCEPT TO PRACTICE

Recebido em 20.02.2025

Aprovado em 07.03.2025

Gledson Peres Jacinto<sup>1</sup>

#### RESUMO

O estudo teve como objetivo compreender como a literatura brasileira tem discutido a governança na segurança pública brasileira por meio de uma revisão integrativa. As bases de pesquisa utilizadas foram *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Scopus e *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), e o recorte temporal escolhido foi de 10 anos, compreendendo entre janeiro de 2013 e setembro de 2023. Foram encontradas evidências as quais sugerem que a governança sob uma orientação gerencialista já se encontra absorvida pela cultura organizacional das instituições de segurança pública, os estudos selecionados mostram que essas instituições utilizam de forma sistemática instrumentos gerenciais. Sob a orientação conceitual de governança em rede, embora os estudos selecionados apontem já haver algumas experiências práticas nesse sentido, parecem ainda não fazer parte da cultura organizacional das instituições de segurança pública, aparentando ainda não terem se adequado aos mecanismos de transparência e participação social promovidos pela constituição federal de 1988, sendo marcadas pela opacidade e baixo grau de participação da sociedade civil na formulação, planejamento e implementação das políticas públicas de segurança. Ficou evidenciado também o baixo grau de articulação interinstitucional entre os próprios órgãos de segurança pública, e entre esses e demais órgãos da administração pública. As principais experiências de governança em rede encontradas são de policiamento comunitário. O artigo traz uma contribuição inédita de como a literatura tem discutido a temática da governança na segurança pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Polícia; Segurança pública; Governança pública.

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Graduado em Administração pelo Centro Universitário São Camilo Espírito Santo (CUSC-ES). Policial Rodoviário Federal. E-mail: gledson.jacinto@ufv.br; ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9637-2385>.

## ABSTRACT

The study aimed to understand how Brazilian literature has thought about governance in Brazilian public security through an integrative review. The research bases used were Scientific Electronic Library Online (SciELO), Scopus and Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL), and the time frame chosen was 10 years, covering between January 2013 and September 2023. Evidence was found to suggest that governance under a managerialist orientation is already absorbed by the organizational culture of public security institutions, the selected studies show that these institutions use systematic management instruments. Under the conceptual orientation of network governance, although the selected studies indicate that they already have some practical experiences in this sense, it does not yet appear to be part of the organizational culture of public security institutions, apparently they have not yet adapted to the mechanisms of transparency and social participation promoted by the federal constitution of 1988, being marked by opacity and low degree of civil society participation in the formulation, planning and implementation of public security policies. The low degree of interinstitutional coordination between the public security organizations themselves, and between these and other public administration organizations, was also evident. The main network governance experiences arising are from community policing. The article makes an unprecedented contribution to how the literature has discussed the topic of governance in public security.

**KEYWORDS:** Police; Public security; Public governance.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Governança é uma palavra largamente difundida, mas pode assumir diferentes significados, a depender do contexto e interlocutor, assumindo, até mesmo, mais de um significado ao mesmo tempo (Capella, 2018). Inicialmente, aplicada ao setor privado, com intuito de buscar maior equilíbrio entre os interesses dos acionistas e dos gestores, teve sua introdução no setor público no Reino Unido e, logo em seguida pelos Estados Unidos, a partir dos anos 1980, por meio do modelo de gestão pública chamado de *New Public Management* ou Nova Administração Pública (NAP) (Bresser-Pereira, 2018; Fontes Filho, 2003; Rhodes, 1996).

As ideias de governança começam a circular pelo Brasil ao mesmo tempo em que a discussão começa a se espalhar no plano internacional, impulsionada a partir dos anos 1990 pela utilização do termo nos relatórios do Banco Mundial, passando a difundir-se e popularizar-se mundialmente. No plano governamental brasileiro, a assimilação do conceito de governança começa a circular nos documentos oficiais ligados às reformas propostas por Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Capella, 2018).

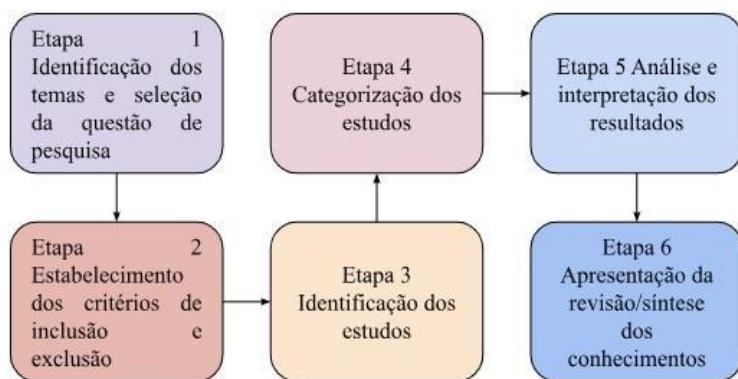
Em consequência dos números alarmantes de homicídios e demais crimes cometidos no Brasil, a segurança pública emerge como tópico central na agenda pública, recebendo especial atenção dos governos, e estando sujeita a toda sorte de pressões sociais, cobrando pela redução na violência e, consequentemente, pela melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados, necessitando, para tanto, da adoção de novos modelos de gestão (Fórum Brasileiro De Segurança Pública, 2023; Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022). Nesse contexto, verificou-se a necessidade de realizar uma revisão integrativa da literatura com o intuito de investigar como a literatura brasileira tem discutido a governança na segurança pública brasileira.

## 2. METODOLOGIA

Por se tratar de uma metodologia que os pesquisadores precisam utilizar para fazer a maioria dos trabalhos que publicam, a revisão da literatura acaba por ser, talvez, a metodologia de pesquisa mais utilizada, tendo como fundamentos o rigor metodológico na sistematização dos conhecimentos já produzidos (Okoli, 2015). Para Botelho, Cunha e Macedo (2011), a revisão integrativa da literatura seria um subtipo da revisão sistemática, e seu objetivo seria, a partir de estudos já publicados, relacionar seus resultados para produção de novos conhecimentos, ampliando a barreira do conhecimento da temática estudada.

Seis etapas são indicadas por Botelho, Cunha e Macedo (2011) para a construção de uma revisão da literatura, conforme a Figura 1.

**Figura 1** - Processo de revisão integrativa.



**Fonte:** Adaptado de Botelho, Cunha e Macêdo (2011).

Na identificação do tema, primeira etapa do processo, levantou-se o seguinte questionamento: “como a literatura brasileira tem discutido a temática da governança na segurança pública brasileira”. A partir desse questionamento, foram selecionados os seguintes descritores: “GOVERNANÇA”, acrescidos de “POLÍCIA” ou “SEGURANÇA PÚBLICA”, utilizados nas bases de dados das plataformas *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Scopus e *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), as duas primeiras com escopo amplo, abrangendo diversas áreas do conhecimento e o último voltado à literatura das áreas de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo. O recorte temporal foi de 10 anos, compreendendo entre janeiro de 2013 e setembro de 2023.

Na definição de critérios de aceitação e exclusão, etapa dois, foi estabelecido que o artigo deveria atender o primeiro critério de inclusão associado a pelo menos um dos demais, e não se enquadrar em nenhum dos critérios de exclusão. Os critérios, respectivamente de inclusão e exclusão eleitos foram:

- Estudos que têm como objeto a realidade brasileira / Estudos que têm como objeto a realidade de outros países;
- Estudos sobre governança pública na segurança pública / Estudos sobre governança pública em outros âmbitos da administração pública;
- Estudos que contenham mecanismos aplicáveis à governança pública nas instituições de segurança pública / Estudos que tenham mecanismos não aplicáveis à governança pública nas instituições de segurança pública.

Para execução da etapa três, foram feitas as leituras dos títulos, resumos e palavras-chave das publicações, caso esses itens fossem insuficientes para seleção. Realizou-se a leitura na íntegra dos artigos para sanar qualquer dúvida.

A Figura 2 demonstra a distribuição dos estudos após a leitura na íntegra dos artigos selecionados e operacionalização das etapas um, dois e três.

**Figura 2** - Quantidade de estudos após filtragem.



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2024).

A quarta etapa consistiu em categorizar os estudos selecionados, que ficou disposto conforme Quadro 1:

**Quadro 1** - Artigos categorizados.

ANO	TÍTULO	AUTORES	REVISTA
2013	Governança democrática da segurança pública O caso da educação policial no Brasil.	Poncioni	Civitas: revista de Ciências Sociais
2015	Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública.	Costa	Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social
2016	Desafio de ideias para o governo aberto: O caso da polícia militar de Minas Gerais–Brasil.	Martins e Bermejo	Cadernos Gestão Pública e Cidadania
2019	Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil.	Lima	Estudos Avançados
2017	Accountability interna em forças policiais: explorando os fatores associados ao desempenho de uma corregedoria de polícia militar.	Pereira, Cabral e Reis	Organizações & Sociedade
2020	O policiamento comunitário como uma prática social e o gerencialismo na segurança pública: Análises de uma unidade operacional da polícia militar.	Ferreira e Borges	REAd - Revista Eletrônica de Administração
	O governo da segurança: Modelos securitários transnacionais e tecnologias de vigilância na cidade de	Peron e	Lua Nova: Revista de

2021	São Paulo.	Alvarez	Cultura e Política
2021	Policimento Comunitário: Dicotomias e Imagens Fraturadas nas Práticas de Segurança Pública.	Ferreira e Borges	APGS-Administração Pública e Gestão Social
2022	Lógicas institucionais do policiamento comunitário: esquema analítico e agenda de pesquisa para o contexto brasileiro	Ferreira, Rossoni e Oliveira	Revista de Administração Pública (RAP)
2022	O Emprego das Mídias Sociais no Policiamento: Um Estudo sob a Lente da Prática.	Assumpção e Lima, e Cunha	APGS-Administração Pública e Gestão Social
2022	Condições organizacionais para o policiamento baseado em evidências: uma proposta a partir da literatura internacional.	Matarazzo, Alcadipani, Fernandes e Thomazi	Cadernos EBAPE.BR

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2024).

Nas seções seguintes, até o final do artigo, são executadas as etapas cinco e seis que consistem em analisar e interpretar os resultados e a elaboração da revisão do conteúdo.

## MODELOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Com a crise fiscal do Estado ocorrida a partir dos anos 1980, no Reino Unido e nos Estados Unidos, foram lançadas as bases da Nova Administração Pública (NAP), de cunho gerencialista, rompendo com o antigo modelo de administração burocrática de orientação Weberiana e marcando o declínio do Estado de Bem-Estar Social implementado, a partir de 1945, após o fim da segunda guerra mundial (Bresser-Pereira, 2018; Capella, 2018).

A NAP foi alicerçada sob orientação neoliberal, preconizando a racionalização dos recursos, importando mecanismos da iniciativa privada, como instrumentos de controle e *accountability*, e implementando instrumentos de medição de performance e resultados (Capella, 2018; Rhodes, 1996).

Outra frente da NAP foi a promoção de forte descentralização da prestação dos serviços públicos pela desestatização, fazendo uso de concessões e privatizações, deixando o Estado de exercer o controle direto de sua prestação sob o argumento de que a iniciativa privada teria maior eficiência na gestão desses serviços para o cidadão (Bevir, 2011; Fontes Filho, 2003).

A partir das práticas da NAP, o prestador do serviço, seja o próprio Estado, por meio dos servidores públicos, seja a iniciativa privada, foi alçado à condição de gerente, e o cidadão relegado à mera condição de consumidor, gerando um distanciamento entre o Estado e o cidadão (Bevir, 2011; Shearing; Wood, 2000).

Nesse contexto, surgem as primeiras conceituações de governança pública, com a implementação na administração pública dos conceitos de governança corporativa oriundas da iniciativa privada, como gestão, responsabilidade, transparência, direção, controle, e descentralização, e a última premissa se alicerçava mais na promoção da eficiência interna do que em proporcionar uma administração mais participativa (Kissler; Heidemann, 2006; Rhodes, 1996). Por meio dessa conceituação pautada pelo gerencialismo, teríamos uma governança pública como um processo, a fim de racionalizar os recursos e promover uma

administração pública mais eficiente, por meio de instrumentos de controle, responsabilização e orientado pelo resultado.

Em face da descentralização da prestação dos serviços públicos, observou-se a necessidade de maior coordenação do Estado frente aos seus parceiros. Mesmo após a introdução dos preceitos gerencialistas da NAP, verificou-se que tais reformas ainda eram incapazes de suplantar os desafios contemporâneos enfrentados pela administração pública. Notou-se também um distanciamento, cada vez, maior entre o cidadão e o Estado, o que poderia levar a problemas quanto à legitimidade da atuação governamental. Nesse contexto, Diniz (1996) afirma que, para a implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas, o Estado deveria alargar o universo de atores, superando a dicotomia Estado-mercado em um novo estilo de gestão pública e um novo padrão de articulação Estado-sociedade, introduzindo novos arranjos institucionais.

Para Rhodes (1996), essa nova forma de atuação se fundamenta na multiplicidade e interdependência de atores políticos, sociais e administrativos, com barreiras pouco definidas entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil, bem como o compartilhamento de metas e novas formas de ação, intervenção e controle, com formação de redes auto-organizadas, emergindo, assim, um conceito de governança em rede.

Quanto à conceituação de governança em rede, no mesmo sentido, Capella (2008) afirma que “pode ser entendido para além da nova administração pública, envolvendo ideias como relações laterais, relações interinstitucionais, diminuição dos limites jurisdicionais e estabelecimento de redes de cooperação”, passando também a “exercer grande influência nos processos de formulação de políticas públicas”.

Os novos arranjos seriam formados por meio de redes, abarcando atores do Estado, mercado e sociedade civil, em estruturas mais modernas para

enfrentamento dos desafios e crises contemporâneas que, isoladamente, seriam difíceis de serem superadas (Kissler; Heidemann, 2006).

Peters (2005) destaca que a governança em rede aproxima o cidadão do governo, em uma tentativa de quebrar a lógica hierárquica vertical típica da administração burocrática, possibilitando sua participação nas escolhas das políticas públicas e nas decisões políticas, agora não somente em seu nome, mas diretamente escolhida por ele de forma participativa, contribuindo para o aumento da confiança e conferindo legitimidade às decisões estatais.

Dessa forma, a governança em rede, embora englobando-a, sobrepujaria a governança como processo, uma vez que os resultados econômicos, foco prioritário do gerencialismo, podem ser colocados em segundo plano em detrimento dos resultados sociais. Assim, a governança em rede se projetaria como terceiro pilar da democracia, na qualidade de democracia comunitária, ao lado da democracia representativa e da democracia direta (Kissler; Heidemann, 2006; Pereira; Ckagnazaroff, 2021).

Sob a ótica das conceituações de governança pública apresentadas, em que se tem a governança como processo, com o intuito de racionalizar os recursos e promover uma administração pública mais eficiente, por meio de instrumentos de controle, responsabilização e orientado pelo resultado; e, mais adiante, também fazendo uso dos processos apresentados para a conceituação de governança focados no gerencialismo, mas adotando novos arranjos institucionais, a governança em rede, a partir da interlocução de atores do Estado, mercado e sociedade civil, em relações que quebram a lógica hierárquica estatal tradicional, promovendo uma sinergia de forças para consecução de objetivos comuns e impulsionando o fortalecimento de uma democracia participativa, será analisado como esses conceitos vêm sendo estudados e como têm sido aplicados nas instituições de segurança pública brasileiras.

### 3. GOVERNANÇA COMO PROCESSO NAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

As pressões por maior eficiência na prestação dos serviços e por redução da violência levaram as instituições de segurança pública à adoção de novos modelos de governança, oriundos dos fundamentos gerencialistas da NAP, valorizando o controle e a eficiência na aplicação de seus recursos, dando ênfase ao planejamento estratégico e em ferramentas de análise de desempenho e alcance de resultados (Ferreira; Borges, 2020; Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022).

Foi observado no estudo de Ferreira e Borges (2020), que a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) adotou, na corporação, conceitos de governança orientados como processo, com a chamada “gestão orientada para o resultado”, institucionalizando instrumentos e termos importados da iniciativa privada como Balanced Scorecard, Matriz SWOT, marketing e vantagem competitiva. Foi exposto pelos autores, que, em uma das métricas de avaliação, os policiais eram cobrados pelo número de ocorrências registradas, de forma meramente quantitativa, sem a realização de uma valoração qualitativa mais aprofundada, revelando práticas ligadas ainda à administração burocrática.

Lima (2019), no mesmo sentido, expõe que a despeito do imaginário social de uma modernização da máquina pública, no final dos anos 1980, houve a manutenção de antigas arquiteturas institucionais do Estado brasileiro em temas centrais, como a segurança pública.

A profissionalização das instituições de segurança pública no Brasil estaria alicerçada na promoção da governança, mas assim como em outras áreas, a cultura organizacional é apontada como um dos principais problemas na implementação de novas políticas públicas (Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022; Matarazzo *et al.*, 2022; Poncioni, 2013).

Pelo prisma político, também se verificam poucas possibilidades de avanço, uma vez que as políticas de segurança acabam sendo determinadas mais pelo impacto eleitoral do que efetividade em lidar com a violência, e, de modo geral, apenas incrementando as políticas públicas existentes ao invés de apresentar e implementar novas abordagens de como lidar com a problemática da violência (Costa, 2015; Lima, 2019).

Verifica-se quão grande são os desafios a serem enfrentados quando se observa os resultados do estudo de Costa (2015), que orienta sua perspectiva de governança sob uma ótica que enfatiza a estrutura estatal para implementação de políticas públicas. O autor realizou coleta de dados junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública (SESP's) para verificação do panorama geral da governança pública nesses órgãos. Seus achados mostram que a maioria dos servidores que exercem suas funções nas SESP's são cedidos de outros órgãos de segurança pública e possuem baixo grau de capacitação em temas estratégicos para uma gestão pública orientada à implementação e ao acompanhamento de políticas públicas.

Para Lima (2019), outro ponto característico das instituições de segurança pública é a sua opacidade e a ausência de mecanismos de controle, transparência e prestação de contas.

Nesse sentido, Pereira, Cabral e Reis (2017) orientaram seu estudo para a investigação acerca do *accountability* interno em uma instituição policial, por meio da análise de processos correcionais. Os autores salientam que existe uma lacuna na compreensão de como se dão as relações de *accountability* nessas instituições, pois além da confidencialidade inerentes a esse tipo de processo, de modo geral as organizações policiais são fechadas e não abertas ao escrutínio público, ressaltando que a melhor compreensão dos processos de *accountability* interno levaria à maior

transparência, podendo ter efeitos positivos quanto à melhora da confiança e legitimidade na atuação dessas instituições.

O avanço tecnológico também possibilitou uma nova forma de *accountability* da atuação policial por meio de gravações em vídeo. Assumpção e Lima e Cunha (2022) indicam que as gravações tanto podem partir dos próprios policiais, a fim de garantir a transparência e lisura da sua atuação, principalmente em ações que demandam uso da força, ou dos cidadãos, como forma de intimidação, mas que, de modo geral, existe o entendimento de que essa forma de controle tem contribuído para a redução de práticas à margem da lei e do emprego imoderado do uso da força.

#### 4. GOVERNANÇA EM REDE NAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Utilizando-se da teoria do Pluralismo Ancorado, formulado por Loader e Walker (2007), Lima (2019) fundamenta que o Estado seria o principal ator coordenador de uma governança da segurança, a partir da cooperação de diversos atores envolvendo o Estado, mercado e sociedade civil, sendo o único capaz de alocar da melhor forma os recursos coletivos e de promover canais de deliberação de participação democrática. Mas a realidade apontada pelo autor é outra, ele expõe que, embora os órgãos que promovam a justiça criminal e segurança no país trabalhem muito, esse trabalho se dá sem coordenação e articulação, cada órgão atua em direções diferentes, inexistindo uma governança e coordenação entre os diversos entes e esferas da administração pública, e muito menos entre o mercado e sociedade civil, no intuito de apresentar respostas consistentes contra o crime, principalmente pela ausência de um órgão de Estado que coordene os esforços de forma transversal entre essas diversas instâncias e entes da federação.

Também nesse sentido, aponta o estudo de Costa (2015), realizado com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública (SESP's), observando que, no campo

da articulação, as SESP's guardam bom relacionamento com as instituições de segurança e de justiça criminal, mas apresentam deficiências na articulação com as demais SESP's, secretarias municipais de segurança pública, ONGs e universidades, impactando diretamente na possibilidade de se pensar em políticas públicas de segurança de forma mais abrangente e integrada, bem como a implementação de formas de gestão e policiamento mais modernas, com orientações mais participativas e democráticas.

As redes de articulação com diversos atores da sociedade, principalmente entre o meio acadêmico e os órgãos de segurança pública, são apontadas como fator preponderante para a modelagem e implementação de políticas públicas de segurança, assim como novos modelos de policiamento, mas no campo material ainda têm ocorrido poucos avanços (Matarazzo *et al.*, 2022; Poncioni, 2013).

Em seu artigo, Poncioni (2013) traz o Estado como provedor das políticas de formação dos policiais, com um olhar orientado à mudança institucional que leve a formas de policiamento e de atuação que promovam a cidadania. Nesse contexto, destaca de forma positiva o papel protagônico da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENAD), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, criada em 1998, agindo como indutora e articuladora das políticas públicas na área, exercendo a coordenação, em nível nacional, para a implantação dos planos nacionais de segurança pública, em parceria com diferentes atores como Organizações Não-Governamentais, Institutos de Pesquisa e Universidades públicas e privadas.

Dentre os estudos selecionados, o principal modelo de policiamento estudado relacionado à governança pública em rede é o do policiamento comunitário. Apesar da profissionalização das organizações policiais no século XIX, as instituições passaram por graves crises de legitimidade a partir da segunda metade do século XX, levando a necessidade de envolver diversos setores da sociedade para garantir a efetividade e legitimidade das políticas de segurança (Ferreira; Borges, 2020;

Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022). Essa mudança resultou em um novo modelo de policiamento, em oposição ao modelo meramente gerencialista que distanciava, cada vez mais, o Estado do cidadão, e que focava apenas na racionalização da aplicação de recursos financeiros em detrimento das demandas sociais (Ferreira; Borges, 2020; Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022).

A aplicação do policiamento comunitário de forma mais consistente se deu inicialmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, em meados de 1970 (Peron; Alvarez, 2021). Já no Brasil, na mesma época em que os conceitos da NAP eram introduzidos também se deram as primeiras experiências de policiamento comunitário, que datam da década de 1990, no período de redemocratização do país (Capella, 2018; Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022). Esse modelo de policiamento se mostrava aderente aos princípios da Constituição de 1988, respondendo assim aos anseios sociais que clamavam por cidadania, participação, segurança e qualidade de vida, por meio da promoção de serviços públicos de qualidade (Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022; Lima, 2019).

Para Shearing e Wood (2000), o policiamento comunitário prega uma maior proximidade e integração entre a comunidade e polícia, abrindo canais de comunicação entre o cidadão e as instituições a fim de melhor empenho dos recursos, considerando as peculiaridades locais e demandas da comunidade.

Dessa forma, o envolvimento comunitário promoveria uma gestão local da segurança, considerando a realidade da região, de forma descentralizada e não homogênea, favorecendo o sentimento de ajuda mútua entre polícia e comunidade, visando resolver problemas ligados não só ao crime, mas também ao bem-estar do cidadão e às desordens sociais de diversas naturezas, tornando a sociedade coprodutora da prevenção do crime, da sensação de segurança e da qualidade de vida (Ferreira; Borges, 2020, 2021; Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022).

Para Peron e Alvarez (2021), esse novo arranjo de atores, que tem como ponto central a promoção da descentralização da gestão da segurança, levaria a alteração da dinâmica de responsabilidades, diminuindo as do Estado, embora sem excluí-la, e passando-as em parte para os moradores organizados comunitariamente, orientados para a autogestão da segurança dentro da sua circunscrição.

As experiências de policiamento comunitário estudadas limitaram-se às Polícias Militares (PM) de dois estados do sudeste, Minas Gerais (Ferreira; Borges, 2020, 2021; Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022) e São Paulo (Peron; Alvarez, 2021). A exclusividade de estudos focados na PM pode ser explicada pelo fato de a Constituição Federal de 1988 conferir a essas instituições as atribuições de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, abarcando também o maior contingente de policiais entre as instituições de segurança pública brasileiras, e tendo maior contato direto com o cidadão, enquadrando-se no conceito de Lipsky (1980) de “burocratas de nível de rua” (Brasil, 1988; Fórum Brasileiro De Segurança Pública, 2023).

Em Minas Gerais, o artigo Ferreira e Borges (2020) apresentou 6 programas caracterizados como policiamento comunitário, quais sejam a Rede de Vizinhos Protegidos (RVP), Grupo Especial de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR), Patrulha Escolar, Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PPVD), Programa de Educação e Resistência às Drogas (PROERD) e a Rede de Proteção Preventiva (RPP), e o último foi o que recebeu maior atenção do estudo. Os autores expõem que o programa intitulado Rede de Proteção Preventiva (RPP) busca maior proximidade entre a polícia e a comunidade, envolvendo os problemas da comunidade no planejamento da segurança pública local, por meio de reuniões comunitárias, patrulhamentos nas células da RPP, contatos pessoais realizados entre os policiais e os moradores locais, atendimento às reclamações, críticas e

solicitações dos moradores feitas por telefone ou pelo aplicativo de mensagem instantânea.

Em São Paulo, Peron e Alvarez (2021) verificaram que, além do policiamento comunitário, havia outro programa que também integrava diretamente a iniciativa privada. Os programas se chamavam, respectivamente, Vizinhança Solidária e City Câmeras.

O programa Vizinhança Solidária tinha o intuito de integrar moradores, comerciantes e trabalhadores, promovendo reuniões comunitárias, exigindo responsabilidade conjunta na gestão da segurança local, isto é, na identificação de condutas suspeitas, seja individualmente ou por meio dos denominados “tutores de rua” (Peron; Alvarez, 2021).

Paralelamente ao programa Vizinhança Solidária foi implantado o programa City Câmeras, onde os moradores e comerciantes podiam instalar sistemas de câmeras, dispondo de “um sistema de vigilância que funciona de forma integrada, compartilhando via “nuvem” as imagens de câmeras, públicas e privadas”, fornecendo de forma tempestiva uma gama de informações aos agentes de segurança pública (Peron; Alvarez, 2021).

Embora a implementação do policiamento comunitário represente significativos avanços, os autores apontam alguns problemas a serem superados. Em seu estudo, Peron e Alvarez (2021, p. 208) destacaram que a experiência estudada “limitou-se a um conjunto de atores com poder aquisitivo relevante, capaz de contratar consultorias e sistemas com custos significativos, o que não representa a realidade de todos os bairros da cidade de São Paulo”, indicando que o modelo adotado se restringiria a um pequeno conjunto de pessoas que possuem alta renda.

Já Ferreira e Borges (2020, 2021) apontam que os policiais empenhados no policiamento comunitário também atuam rotineiramente no policiamento repressivo tradicional, o que, em tese, não representaria nenhum dissenso, uma vez que,

devido à dinâmica do trabalho policial, e a partir da formação e da cultura organizacional, espera-se que os policiais tenham a capacidade de transitar entre um e outro paradigma de policiamento.

A problemática surge quando os autores verificam que a estrutura organizacional, as métricas de avaliação e as recompensas estão fundadas sob instrumentos gerencialistas, como o número de registro de ocorrências apresentadas aos seus superiores. Isso levaria os policiais a privilegiarem os modelos de policiamento tradicional de repressão ao crime, ao invés de promover a prestação de contas em resposta a demandas provenientes do próprio público civil local, com o qual interage de forma pessoal e constante, sobressaindo a avaliação quantitativa à qualitativa (Ferreira; Borges, 2021). Associado a isso está o fato de muitos policiais que trabalham sob o regime de policiamento tradicional enxergarem com preconceito o modelo de policiamento comunitário (Ferreira; Borges, 2021).

Outra problemática está ligada à prestação de contas que, de modo geral, não está associada em promover essa prestação de contas à comunidade, por meio da descentralização e da inclusão da sociedade civil nas práticas estratégicas, e sim ao seu superior hierárquico, por meio de relatórios, muito ligados ao modelo administração gerencial (Ferreira; Borges, 2020; Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022). Quando há alguma prestação de contas à comunidade essa se dá por meio de relatórios pouco elucidativos para tal público, demonstrando a necessidade premente de uma mudança organizacional para compreensão e difusão dos conceitos de democracia participativa advindos do novo modelo de policiamento (Ferreira; Borges, 2020; Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022).

Os problemas territoriais envolvendo o crime organizado nas grandes cidades também é apontado por Ferreira, Rossoni e Oliveira (2022) como um dos desafios à implantação do policiamento comunitário, que afirmam que o modelo de Polícia Comunitária apresentado parece insustentável na medida em que alguns cenários

cotidianos brasileiros se assemelham mais a uma guerra civil, suscitando dúvidas sobre a aplicabilidade da Polícia Comunitária ao contexto brasileiro.

O avanço tecnológico também possibilitou melhorias, assim como novas formas de interação entre sociedade e instituições de segurança pública. Martins e Bermejo (2016, p. 306), em seu estudo, verificaram como a realização de um desafio de ideias promoveu o chamado governo aberto, conceituado como “aquele em que o poder público dialoga com a sociedade em um processo colaborativo de soluções para os problemas públicos”.

O desafio de ideias constitui uma plataforma digital na qual cidadãos atendidos pela instituição proponente do desafio, o Oitavo Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais (8º BPMMG), poderiam enviar ideias para a resolução de um problema comum, o qual, no caso em estudo, residiu na pergunta “Estratégias e ações para reduzir os crimes contra o patrimônio” (Martins; Bermejo, 2016, p. 309).

Essa estratégia permitiu que uma instituição conhecida pela rigidez e unilateralidade de suas ações abrisse um canal de diálogo com a sociedade civil, permitindo um fluxo bidirecional de conhecimentos entre os agentes públicos e cidadãos, possibilitando uma nova maneira de captar as informações em relação aos serviços, programas e problemas enfrentados pelo batalhão, que gerou novos conhecimentos que puderam ser desdobrados em soluções adequadas às especificidades e necessidades locais (Martins; Bermejo, 2016).

Após a ação, tanto os policiais quanto os cidadãos concordaram que era necessária a criação de mais espaços como esse, fortalecendo a ideia de que a sociedade civil tem interesse em colaborar e que, mesmo entre as idéias enviadas na ação, algumas já apontavam para a necessidade de formação de redes de relacionamento entre poder público e sociedade (Martins; Bermejo, 2016). A ação foi considerada como positiva pela instituição que lançou novos desafios, fortalecendo a busca de práticas de gestão mais democráticas (Martins; Bermejo, 2016).

Dentro do escopo da tecnologia, os aplicativos de mensagem instantânea, mais notadamente o Whatsapp, também vêm mudando as dinâmicas de interação e governança nas instituições policiais. Os aplicativos de mensagem instantânea foram apontados como ferramentas importantes na comunicação entre os policiais e os cidadãos nas redes comunitárias criadas pelo policiamento comunitário, facilitando e tornando mais tempestivo o fluxo de informações, que se dá praticamente em tempo real (Assumpção e Lima; Cunha, 2022; Ferreira; Borges, 2020).

Em seu estudo exclusivamente sobre uso de mídias sociais no policiamento, Assumpção e Lima e Cunha (2022) apontam que os aplicativos de mensagens instantâneas também têm acarretado em uma quebra das tradicionais hierarquias das instituições policiais, possibilitando uma gestão mais participativa e direta. As autoras ainda expõem a formação de redes entre os próprios policiais, oportunizando troca de informações como o esclarecimento de dúvidas em tempo real, discussão acerca de mudanças na legislação, discussão de ações em que houve falhas na atuação policial, contribuindo para a aprendizagem e valorizando o saber policial. Os principais usos dos aplicativos de mensagem instantânea observados por Assumpção e Lima e Cunha (2022) foram para “(i) consultas e compartilhamento de informações; (ii) agilizar e assegurar a tomada de decisão local; (iii) aprimorar a qualidade das soluções; e (iv) disseminar o conhecimento entre os membros dos grupos”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo principal compreender como a literatura brasileira tem discutido a temática da governança na segurança pública. Guiadas pelo referencial teórico, as seções de discussão foram divididas em duas conceituações de governança.

Sob o prisma da governança como processo, identificou-se nos artigos selecionados a existência de experiências nas instituições de segurança pública de utilização de instrumentos gerenciais, da existência de processos de *accountability* internos, o surgimento de uma nova forma de *accountability* por meio de gravações em vídeo, e ainda apontamentos quanto à carência de pessoal suficiente e qualificado para a garantia de uma boa governança na aplicação e acompanhamento de políticas públicas nas SESP's.

A governança sob esse conceito, embora em alguma medida deficiente, parece estar mais absorvida pela cultura das organizações de segurança pública, já estando habituados a utilizar instrumentos gerenciais como prática rotineira.

Em que pese a baixa articulação entre os órgãos de segurança pública, e também com a sociedade civil pelas SESP's apontadas por Costa (2015), foram identificados alguns estudos relativos ao conceito apresentado de governança em rede, mais notadamente as experiências de policiamento comunitário. Os aplicativos de mensagem instantânea e as câmeras de vigilância aparecem como instrumentos agregadores entre a rede comunitária e a polícia.

A tecnologia também aparece como canal para novas formas de interação, como a promoção do desafio de ideias, e as novas formas de interação interna por meio de aplicativos de mensagem instantânea, que possibilitou uma maior troca de informações entre os policiais, bem como maior participação na gestão.

Poncioni (2013) ainda aponta o papel bem desempenhado pela SENAD na articulação, coordenação e implementação de políticas públicas na área de segurança pública.

Apesar de haver algumas experiências apontando para uma governança em rede, parecem ser ações pontuais e que ainda não fazem parte da cultura organizacional dessas instituições. Costa (2015) e Matarazzo *et al.* (2022) apontam que, assim como em outras áreas da administração pública, a mudança da cultura

organizacional é um dos principais desafios para a implementação de novas formas de gestão e policiamento.

Os órgãos de segurança pública, assim como outras áreas da administração pública, aparentam não terem se adequado aos mecanismos de transparência e participação social promovidos pela Constituição Federal de 1988, na medida em que ainda se apresentam com grande opacidade para a sociedade civil e deficientes em mecanismos que ofereçam uma prestação de contas de forma efetiva aos cidadãos (Pascoal; Oliveira, 2019; Lima, 2019; Pereira; Cabral; Reis, 2017).

Agrava esse cenário o caráter fechado dessas instituições que contribuem para a carência de estudos na área, assim como a ausência de uma rede de atores do campo científico, tal qual universidades e instituições de pesquisa da sociedade civil, para formação de uma agenda de pesquisas que dê suporte teórico à implantação de novos modelos de gestão e policiamento (Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022; Matarazzo *et al.*, 2022).

Esta revisão apresentou algumas limitações, pode-se apontar entre elas a limitação espacial e de bases de pesquisa escolhidas. Devido à quantidade de artigos já retornados na pesquisa, caso houvesse uma expansão de bases de pesquisa e a inclusão de estudos para fora do contexto nacional, as fases de análise, interpretação dos resultados e elaboração da revisão do conteúdo ficariam prejudicadas pela gama de informações a serem processadas.

Por fim, apontam-se novas agendas de pesquisa, tendo em vista parecer um tópico pouco estudado dentro das instituições de segurança pública. Tem-se como sugestão a investigação em outras unidades da federação, uma vez que quase a totalidade dos estudos foram realizados em estados do sudeste, a realização de estudos em outros órgãos policiais, pois os estudos em sua maioria tinham como objeto de pesquisa a Polícia Militar, e o aprofundamento de estudos acerca de uma governança em nível nacional para formulação de políticas públicas para

**ISSN nº 2359-0106**

**Vol. 12, n. 1, 2025.**

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2025.v12n1.p239-264>

capacitação policial.

## REFERÊNCIAS

- ASSUMPÇÃO E LIMA, Mirian; CUNHA, Maria Alexandra. O emprego das mídias sociais no policiamento: um estudo sob a lente da prática. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, jan. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i1.11535>. Acesso em: 14 out. 2023;
- BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-44782011000200008>. Acesso em: 13 out. 2023;
- BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121, 2 dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.21171/ges.v5i11.1220>. Acesso em: 13 out. 2023;
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Direitos republicanos e a captura 'legal' do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 15-30, 14 dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3469>. Acesso em: 13 out. 2023;
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. 6º Encontro da ABCP – 29 de julho a 01 de agosto de 2008. Unicamp, Campinas SP;
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 15 de out. 2023;
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 8, n. 4, p. 607-632, 2015;
- DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 05-22, 21 jan. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i2.693>. Acesso em: 13 out. 2023;
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023.

Disponível em:  
<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 14 out. 2023;

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; BORGES, Jacquelaine Florindo. O policiamento comunitário como uma prática social e o gerencialismo na segurança pública: análises de uma unidade operacional da polícia militar,. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 26, n. 3, p. 642-672, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.298.105005>. Acesso em: 14 out. 2023;

FERREIRA, Daniel Victor Sousa; BORGES, Jacquelaine Florindo. Policiamento comunitário: dicotomias e imagens fraturadas nas práticas de segurança pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 3, 1 jul. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i3.10486>. Acesso em: 14 out. 2023;

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; ROSSONI, Luciano; OLIVEIRA, Cintia Rodrigues de. Lógicas institucionais do policiamento comunitário: esquema analítico e agenda de pesquisa para o contexto brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 1, p. 134-162, fev. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210122>. Acesso em: 14 out. 2023;

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança Organizacional Aplicada ao Setor Público. **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá, 2003. p. 28-31;

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, jun. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122006000300008>. Acesso em: 13 out. 2023;

LIMA, Renato Sérgio De. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 53-68, ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3396.0005>. Acesso em: 14 out. 2023;

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980. 244 p. ISBN 0871545241;

MARTINS, Teresa Cristina Monteiro; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Desafio de ideias para o governo aberto: o caso da Polícia Militar de Minas Gerais – Brasil.

**Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 70, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.59470>. Acesso em: 14 out. 2023;

MATARAZZO, Gustavo *et al.* Condições organizacionais para o policiamento baseado em evidências: uma proposta a partir da literatura internacional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 20, n. 6, p. 919-930, nov. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120220013>. Acesso em: 14 out. 2023;

OKOLI, Chitu. A guide to conducting a standalone systematic literature review. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 37, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17705/1cais.03743>. Acesso em: 13 out. 2023;

PASCOAL, Márcia Néa Oliveira; OLIVEIRA, Oderlene Vieira de. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, p. 215-231, 1 abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i2.5431>. Acesso em: 17 out. 2023;

PEREIRA, Alisson Barbosa Calasãs; CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa. Accountability interna em forças policiais: explorando os fatores associados ao desempenho de uma corregedoria de polícia militar. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 92, p. 35-52, mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-9270922>. Acesso em: 14 out. 2023;

PEREIRA, Breno Augusto Diniz; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 1, p. 111-122, mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200104>. Acesso em: 13 out. 2023;

PERON, Alcides Eduardo dos Reis; ALVAREZ, Marcos César. O governo da segurança: modelos securitários transnacionais e tecnologias de vigilância na cidade de são paulo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 114, p. 175-212, dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-175212/114>. Acesso em: 14 out. 2023;

PETERS, B. Guy. Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?. **Foto Internacional**, 182; XLV. pps. 585-598. 2005;

PONCIONI, Paula. Governança democrática da segurança pública: o caso da educação policial no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 13, n. 1, p. 48,

8 ago. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2013.1.12591>. Acesso em: 14 out. 2023;

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, set. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 13 out. 2023;

SHEARING, Clifford D.; WOOD, Jennifer. Reflections on the Governance of Security, a Normative Inquiry. *Police Practice: An International Journal*, 1(4): 457-476, 2000. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3443741>. Acesso em: 13 out. 2023.