



**LUCAS NONATO MESSIAS**

**INSTRUMENTOS DE GESTÃO E CONDUÇÃO DAS REDES  
DE PROTEÇÃO:  
UMA AVALIAÇÃO DA REDE DE COMERCIANTES  
PROTEGIDOS DA POLÍCIA MILITAR EM LAVRAS - MG**

**LAVRAS – MG  
2023**

**LUCAS NONATO MESSIAS**

**INSTRUMENTOS DE GESTÃO E CONDUÇÃO DAS REDES DE PROTEÇÃO:  
UMA AVALIAÇÃO DA REDE DE COMERCIANTES PROTEGIDOS DA POLÍCIA  
MILITAR EM LAVRAS - MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Patrícia Aparecida Ferreira

Orientadora

**LAVRAS – MG  
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo (a) próprio(a) autor(a).**

Messias, Lucas Nonato.

Instrumentos de gestão e condução das Redes de Proteção :  
Uma avaliação da Rede de Comerciantes Protegidos da Polícia  
Militar em Lavras - MG / Lucas Nonato Messias. - 2023.  
170 p.

Orientador (a): Patrícia Aparecida Ferreira.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Lavras, 2023.

Bibliografia.

1. Policiamento Comunitário. 2. Redes de Proteção. 3.  
Governança Colaborativa. I. Ferreira, Patrícia Aparecida. II. Título.

**LUCAS NONATO MESSIAS**

**INSTRUMENTOS DE GESTÃO E CONDUÇÃO DAS REDES DE PROTEÇÃO:  
UMA AVALIAÇÃO DA REDE DE COMERCIANTES PROTEGIDOS DA POLÍCIA  
MILITAR EM LAVRAS - MG**

**INSTRUMENTS FOR MANAGING AND CONDUCTING PROTECTION  
NETWORKS: AN EVALUATION OF THE NETWORK OF TRADERS PROTECTED  
FROM THE MILITARY POLICE IN LAVRAS - MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADO em 08 de dezembro de 2023.  
Profa. Dra. Vânia Aparecida Rezende UFSJ  
Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio UFLA

Profa. Dra. Patrícia Aparecida Ferreira  
Orientadora

**LAVRAS – MG  
2023**

*À minha família por todo apoio, carinho e compreensão durante essa jornada acadêmica. Além de todo o esforço empreendido e conhecimentos adquiridos, foram momentos de privação e cansaço que me estimulavam a desistir, mas tinha a certeza que sempre torciam por mim. O caminho foi árduo, mas a vitória foi alcançada! À minha estimada esposa Elaine e aos filhos Allana e Allan Lucas, minha maior gratidão. Amo vocês incondicionalmente!*

*Dedico*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus e à Nossa Senhora Aparecida por me proporcionarem saúde, resiliência e sabedoria ao longo desta jornada acadêmica, mesmo nas ocasiões mais difíceis, onde a fraqueza, o cansaço e a desmotivação bradavam mais alto. Sem essa base religiosa e espiritual, nada seria possível.

À minha amada esposa Elaine, que nos momentos de desânimo e dificuldades nunca me abandonou, dispensando todo o seu carinho e apoio para que esse sonho pudesse se tornar uma realidade. Mesmo nos períodos de privação ou ausência e diante dos cuidados à nossa filha Allana e nosso pequeno Allan Lucas, ainda no ventre, sempre esteve comigo, ouvindo minhas inseguranças, apoiando-me nas dificuldades e encorajando a seguir em frente.

À minha orientadora, Professora Patrícia, que se prontificou prontamente a ser minha guia nesta árdua trajetória. Obrigado pelos ensinamentos e orientações durante toda a pesquisa, tornando-se possível sua concretização. Às professoras Júlia e Vânia, por terem aceito o convite para compor a qualificação e a banca final, contribuindo assim valorosamente com todo o conhecimento e experiências dispensadas.

À UFLA, instituição de ensino e excelência, que me possibilitou o crescimento profissional e acadêmico, bem como a obtenção de mais um honroso título. A todo o corpo docente, servidores e colegas de turma do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP), que serviram de ponte para essa caminhada do saber e do conhecimento científico.

Ao Senhor Tenente Coronel Rodolfo, Comandante do 8º Batalhão da Polícia Militar em Lavras, por ter chancelado e dispensado todo o apoio imprescindível para a realização das atividades de campo. Aos colegas de trabalho, superiores e subordinados da gloriosa Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), que diretamente prontificaram a participar das entrevistas e coleta de dados, depositando toda confiança, interesse e adesão na pesquisa.

Aos membros civis da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras participantes das entrevistas, reuniões e questionários, os quais abdicaram de seu tempo para enriquecer ainda mais este trabalho com o fornecimento de opiniões e informações relevantes imprescindíveis.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram de certa forma para a idealização e concretização deste trabalho.

Muito obrigado!

## RESUMO

O crime é um fenômeno social, logo, não é imutável. Assim, a evolução da criminalidade com o passar do tempo adquire novas características e formatos que exigem às instituições de segurança pública um processo constante de renovação e aprimoramento em seus métodos de prevenção e repressão criminal. Nesse contexto, a filosofia e alguns instrumentos de polícia comunitária têm sido utilizados como ferramentas imprescindíveis para a implementação de políticas na área de segurança pública. A presente pesquisa do tipo qualitativa e de natureza exploratória, objetivou realizar um diagnóstico avaliativo da rede de proteção “Rede de Comerciantes Protegidos” instalada em Lavras, sob a abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário, com o intuito de contribuir com o aperfeiçoamento e aumento da eficácia dessa política. Para atingir tal objetivo, foi instituído como método de pesquisa o estudo de caso, o qual ensejou como instrumentos de coleta de informações a pesquisa bibliográfica e documental associados às temáticas vinculadas ao policiamento comunitário, às políticas de segurança pública, à análise da eficácia e à governança colaborativa. Na realização do trabalho de campo foram desenvolvidas entrevistas em profundidade, participação em reuniões presenciais e a aplicação de questionário semiestruturado on-line aos atores sociais civis e militares integrantes da rede, além do acompanhamento do grupo específico de *WhatsApp*. Para análise do material coletado, empregou-se a análise de conteúdo de Bardin (2006) por fornecer o apoio metodológico para a transcrição das entrevistas, a categorização e interpretação dos dados e informações. Os resultados mostraram que a Polícia Militar de Lavras, embora promova processos ou mecanismos de mobilização social na rede, a participação dos atores sociais civis ainda se encontra reduzida e limitada, não englobando outros atores sociais distintos da região comercial do município. O uso quanto às ferramentas de condução da política restringe-se ao uso do *WhatsApp* e as reuniões presenciais foram retomadas recentemente, possuindo baixa adesão. Ao final do estudo, foi possível verificar que os trabalhos da rede apresentam de um modo geral alinhados aos seus objetivos institucionais e aos pressupostos da governança colaborativa e do policiamento comunitário, devendo existir, entretanto, investimentos por parte da instituição e dos demais atores para o aumento da mobilização social e participação sistêmica, os quais contribuirão para o aumento de sua eficácia.

**Palavras-chave:** Policiamento Comunitário. Políticas Públicas. Políticas de Segurança Pública. Governança Colaborativa. Redes de Proteção.

## ABSTRACT

Crime is a social phenomenon, therefore, it is not immutable. Thus, the evolution of crime over time acquires new characteristics and formats that require public security institutions to undergo a constant process of renewal and improvement in their criminal prevention and repression methods. In this context, the philosophy and some instruments of community policing have been used as essential tools for the implementation of policies in the area of public security. This qualitative and exploratory research aimed to carry out an evaluative diagnosis of the protection network “Network of Protected Traders” installed in Lavras, under the approach of collaborative governance and community policing, with the aim of contributing to improving and increasing the effectiveness of this policy. To achieve this objective, the case study was established as a research method, which gave rise to bibliographical and documentary research associated with themes linked to community policing, public security policies, effectiveness analysis and collaborative governance. In carrying out the fieldwork, in-depth interviews were carried out, participation in face-to-face meetings and the application of a semi-structured online questionnaire to civil and military social actors who are members of the network, in addition to monitoring the specific WhatsApp group. To analyze the collected material, Bardin's content analysis (2006) was used to provide methodological support for the transcription of interviews, categorization and interpretation of data and information. The results showed that the Military Police of Lavras, although it promotes processes or mechanisms of social mobilization in the network, the participation of civil social actors is still reduced and limited, not encompassing other social actors different from the commercial region of the municipality. The use of policy tools is restricted to the use of WhatsApp and face-to-face meetings were recently resumed, with low adherence. At the end of the study, it was possible to verify that the network's work is generally aligned with its institutional objectives and the assumptions of collaborative governance and community policing, although there must be investments on the part of the institution and other actors to increase social mobilization and systemic participation, which will contribute to increasing its effectiveness.

**Keywords:** Community Policing. Public Policy. Public Security Policies. Collaborative Governance. Protection Networks.

## LISTA DE SIGLAS

ACIL	Associação Comercial e Industrial de Lavras
AISP	Área Integrada de Segurança Pública
BC	Base Comunitária
BCM	Base Comunitária Móvel
BPM	Batalhão de Polícia Militar
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas de Lavras
CEAPA	Programa Central de Apoio às Penas Alternativas
CEMG	Constituição do Estado de Minas Gerais
CIAD	Centro Integrado de Atendimento e Despacho
CINDS	Centro Integrado de Informações de Defesa Social
CIODS	Colegiado de Integração dos Órgãos de Defesa Social
CG	Comando Geral
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CONSEP	Conselho Comunitário de Segurança Pública
COP	Community Oriented Policing
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GC	Governança Colaborativa
GDO	Gestão de Desempenho Operacional
IGESP	Integração e Gestão da Segurança Pública
JCC	Jovens Construindo a Cidadania
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
OSCISP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PMC	Programa de Mediação de Conflitos
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PM	Polícia Militar
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRESP	Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional
PROERD	Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Prisional
SEDS	Secretaria de Estado e Defesa Social
SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SIDS	Sistema Integrado de Defesa Social
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
SPEC	Superintendência de Prevenção à Criminalidade
SUPEC	Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TIC	Tecnologia de Comunicação e Informação
UEOp	Unidade de Execução Operacional
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
UPC	Unidade de Prevenção à Criminalidade

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
1.1 Problema de pesquisa .....	14
1.2 Objetivo Geral.....	14
1.3 Objetivos Específicos .....	14
1.4 Justificativa .....	15
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	<b>18</b>
2.1.1 Considerações iniciais e conceitos teóricos sobre políticas públicas .....	18
2.1.2 Políticas de segurança pública no Brasil: peculiaridades e contexto histórico .....	22
2.1.3 Avaliação e análise de política pública .....	39
2.1.4 O advento da Segurança Cidadã e o policiamento comunitário .....	43
<b>2.2 POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO</b> .....	<b>47</b>
2.2.1 Surgimento do policiamento comunitário no mundo, no Brasil e em Minas Gerais .....	47
2.2.2 Fundamentos teóricos, pressupostos e princípios do policiamento comunitário, do policiamento tradicional e das redes .....	50
<b>2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DE REDES</b> .....	<b>55</b>
2.3.1 Atores envolvidos e contrastes na implementação das políticas públicas .....	55
2.3.2 Implementação de política pública e governação pública em rede.....	59
<b>2.4 GOVERNANÇA COLABORATIVA (GC)</b> .....	<b>62</b>
2.4.1 Transposição da Nova Gestão Pública e o surgimento da Governança Colaborativa .....	62
2.4.2 Características e pressupostos da Governança Colaborativa .....	65
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>69</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	<b>78</b>
4.1 Policiamento comunitário e as “Redes de Proteção” da PMMG .....	80
4.2 “Rede de Comerciantes Protegidos” de Lavras e análise da eficácia .....	92
4.3 A Governança Colaborativa e a Rede de Comerciantes Protegidos.....	129
4.4 Medidas propositivas e sugestões identificadas .....	140
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>146</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>153</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>162</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A evolução da criminalidade cada vez mais adquire novos contornos em seu “*modus operandi*” obrigando, por conseguinte, às instituições responsáveis pela garantia da segurança pública a promoção de um processo de renovação e aprimoramento em seus métodos de prevenção e repressão ao crime. Assim, engajados nesse novo cenário, as polícias militares têm buscado soluções inovadoras e coerentes para fazer frente a essa evolução constante da criminalidade em todo o país.

No âmbito do estado de Minas Gerais, por meio da Diretriz Geral nº 3.01.01/2019<sup>1</sup>, a qual regula o emprego operacional das atividades da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), prevê a consolidação de orientações estratégicas que possam proporcionar maior sustentação e modernização das práticas operacionais, dando seu maior enfoque na garantia da dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos e garantias fundamentais e, sobretudo, a prevenção criminal.

Assim, a presente norma institucional possui como finalidade precípua modernizar e consolidar suas diretrizes gerais de forma que possa servir como referencial para o alinhamento contínuo das ações operacionais em todos os níveis da corporação, sempre atuando em conjunto às diretrizes trazidas pelos princípios dos Direitos Humanos e Polícia Comunitária, norteadoras basilares das demais doutrinas de emprego operacional da PMMG.

Por sua vez, em uma recente atualização, essa instituição de segurança pública editou a Diretriz 3.01.10/19<sup>2</sup>, que visou sedimentar a doutrina de polícia comunitária e policiamento comunitário com ênfase na mobilização social, resolução de problemas e prevenção situacional da violência e criminalidade. Dentre os princípios da doutrina de polícia comunitária presente em seu tópico 4.2, está a participação sistêmica da PMMG, comunidade e outros órgãos, os quais através do princípio decorrente da denominada “Segurança Cidadã”, propõe a intervenção participativa da sociedade e instituições públicas nas ações de políticas públicas e iniciativas em diversas áreas.

Vale destacar que esse princípio tem sido difundido e aplicado pela instituição desde 2011, quando a PMMG desenvolveu em âmbito institucional uma estratégia inovadora de

---

<sup>1</sup> MINAS GERAIS, Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz Geral nº 3.01.01/2019: Regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Comando-Geral, Assessoria Estratégica de Emprego Operacional (PM3), 2019. 65p.

<sup>2</sup> MINAS GERAIS, Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz de Polícia Comunitária Nº 3.01.10/19-CG: Norteia a atuação da Polícia Militar de Minas Gerais segundo a Filosofia de Polícia Comunitária**. Belo Horizonte. Comando-Geral, Assessoria Estratégica de Emprego Operacional (AE3), 2019. 41p.

intervenção preventiva e mobilização social, por meio da edição da Instrução nº 3.03.11/2011-CG, que almejou regular o desenvolvimento da participação sistêmica da sociedade através da criação das “Redes de Vizinhos Protegidos”. A presente norma, por sua vez, foi revista e ampliada para uma nova versão, na concepção que as Redes de Vizinhos Protegidos poderiam se desdobrar em outras formas específicas de redes, dando origem à Instrução nº 3.03.11/2016-CG. Esse instrumento normativo, até os dias atuais, regula a implantação da “Rede de Proteção Preventiva” nas comunidades do Estado de Minas Gerais, sob um viés mais ampliativo e multiespacial de uma política pública participativa.

Desse modo, essa política pública vinculada ao segmento da segurança pública, possui como sustentáculo a filosofia de polícia comunitária e almeja a conquista da confiança e engajamento social na comunidade. Alicerçado no conceito de mobilização e envolvimento social, na assertiva de que o processo educativo e corporativo promoverá a participação de diferentes pessoas em torno de propósitos em comum, o enfoque das redes é potencializar a participação dos diversos atores das comunidades, órgãos públicos e privados.

O programa pressupõe a participação nas redes de lideranças comunitárias e religiosas, empresários, estudantes, moradores de bairros, organizações não governamentais (ONG's), ou seja, diversas categorias de atores governamentais ou não governamentais engajados na intervenção dos processos de condução das redes e a busca incessante de soluções conjuntas e compartilhadas. As ideias, por sua vez, idealizadas e construídas num sistema em rede, irão propor a atenuação de conflitos sociais associados não somente à presença do crime, mas como também vinculados à pobreza, fome, dano, meio ambiente, desperdício de energia, entre outras áreas de atuação.

Por sua vez, a “Rede de Proteção Preventiva” em seu conceito genérico e macro, pode ser subdividida em espécies de redes locais, tais como as “Redes de Comerciantes Protegidos”, “Rede de Repúblicas Protegidas”, “Rede de Vizinhos Rurais Protegidos”, visando, desta forma, delimitar o conjunto de atores sociais envolvidos e também focalizar os objetivos em comum a serem trabalhados (MINAS GERAIS, 2016).

Nesse contexto, visando atingir as propostas da presente pesquisa, delimitou-se como locus de pesquisa a “Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras”, programa este implementado na região comercial do município de Lavras – Minas Gerais, desde o final do ano de 2014 em consonância às diretrizes institucionais<sup>3</sup> que regulam a presente política pública

---

<sup>3</sup>MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Instrução n. 3.03.11/2016-CG: Regula a implantação da Rede de Proteção Preventiva nas comunidades do Estado de Minas Gerais.** 2.ed. Rev. Belo Horizonte: Seção Estratégica de Emprego Operacional (EMPM/3), 2016. 33p.

atualmente. Esta rede, como será apresentada, conta com um gestor institucional predefinido (Oficial da PM) e seus auxiliares (Praças que efetuam o patrulhamento no setor Centro do município), os quais possuem a responsabilidade precípua em cadastrar os interessados, realizar reuniões, prestar esclarecimentos e informações, transmitir dicas de segurança e prevenção, entre outras atividades previstas no programa. Para a troca de informações, visando um compartilhamento eficiente e instantâneo entre seus atores sociais envolvidos, foi criado um grupo específico no aplicativo “*Whatsapp*” desde o ano de 2014, sendo considerada atualmente como principal ferramenta de condução e controle da rede. Desse modo, a finalidade precípua da rede é compartilhar e construir ideias em prol da segurança pública de maneira colaborativa e preventiva em um ambiente previamente delimitado (MINAS GERAIS, 2016), no caso a Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, a região comercial e central do município.

Entretanto, em decorrência dos diversos instrumentos atualmente utilizados pela PMMG, tais com a distribuição de “Dicas PM”, o uso de aplicativos de celulares, realização de reuniões periódicas, a fixação de placas indicativas, entre outros (MINAS GERAIS, 2016), emergiu-se o problema da presente pesquisa: como tornar a “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras mais eficaz considerando seus instrumentos de implementação e condução, sob a abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário?

Assim, o objetivo principal consiste em analisar a eficácia da rede de proteção “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras, sob abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário, com a finalidade de propor medidas para o aperfeiçoamento e inovação das ferramentas atualmente utilizadas. Para tanto, por intermédio da realização de uma pesquisa fundamental, qualitativa do tipo exploratória, se proporá uma análise da “Rede de Comerciantes Protegidas” em Lavras, com o intuito de realizar um diagnóstico de como essa política tem sido implementada, de modo a avaliar seus pontos fortes e fracos com a finalidade de se propor mudanças estruturais no programa.

Sua justificativa, baseia-se na necessidade iminente de uma avaliação dos instrumentos de implementação e condução utilizados atualmente na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, os quais podem necessitar de uma revisão e adequação, visando a melhoria contínua do seu propósito e participação dos comerciantes e outros atores sociais. Desde sua formulação e implementação no ano de 2014, a rede ainda não foi alvo de nenhuma avaliação institucional específica ou estudo empírico que demonstrasse sua eficácia ou não, conforme informações obtidas pela pesquisa documental e exploratória realizadas pelo pesquisador. O propósito da realização de um diagnóstico avaliativo é guiar os tomadores de decisão, quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa

(COSTA E CASTANHAR, 2003). Assim, torna-se pujante uma pesquisa que apresente um diagnóstico avaliativo, pois, conforme previsto no item 6.5 da Instrução n. 3.03.11/2016-CG, a Rede de Proteção Preventiva deve ser alvo de avaliação permanente por parte da Polícia Militar local, a fim de aferir seus resultados, em especial, quanto a melhoria da sensação de segurança do cidadão (MINAS GERAIS, 2016).

Por fim, alicerçado nas diretrizes gerais da instituição, baseada nos princípios do policiamento comunitário e governança colaborativa, almeja-se com a presente pesquisa um estudo avaliativo dos instrumentos de implementação e gestão da “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras. A principal finalidade será apresentar um diagnóstico avaliativo tanto para o campo científico, quanto para à instituição PMMG, que possibilite o aperfeiçoamento e aumento da eficácia dessa política de segurança pública.

### **1.1 Problema de pesquisa**

Como tornar a “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras mais eficaz considerando seus instrumentos de implementação e condução sob a abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário?

### **1.2 Objetivo Geral**

Realizar um diagnóstico avaliativo da “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras/MG considerando seus instrumentos de implementação e condução, sob a abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário.

### **1.3 Objetivos Específicos**

1.3.1. Descrever os princípios e características do policiamento comunitário e da Rede de Comerciantes Protegidos de Lavras;

1.3.2. Identificar os principais pressupostos e fundamentos da governança colaborativa e verificar se esses estão em consonância aos objetivos da política de segurança pública estadual da PMMG - “Rede de Proteção Preventiva”;

1.3.3. Descrever e avaliar a eficácia dos instrumentos de trabalho da “Rede de Comerciantes Protegidos” da Polícia Militar de Lavras;

1.3.4. Propor sugestões na gestão e condução das Rede de Comerciantes Protegidos com o intuito de contribuir com o aperfeiçoamento dessa política de segurança pública.

## 1.4 Justificativa

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade de uma avaliação dos instrumentos de implementação e condução utilizados atualmente na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, os quais, naturalmente, podem ter perdido sua eficácia no decorrer das atividades desenvolvidas. Assim, desde sua formulação e implementação no ano de 2014, a rede ainda não foi alvo de nenhuma avaliação específica que demonstrasse sua efetiva eficácia, de modo a contribuir com o aperfeiçoamento e/ou substituição de suas atuais ferramentas de condução e implementação.

Muito embora preveja em seu item 6.5 da Instrução n. 3.03.11/2016-CG que “A Rede de Proteção Preventiva deva ser alvo de avaliação permanente por parte da Unidade de Execução Operacional (UEOp)<sup>4</sup>, a fim de aferir seus resultados quanto redução dos índices de criminalidade e, principalmente, a melhoria da sensação de segurança do cidadão”, ainda não foi idealizada nenhuma avaliação específica e que pudesse elencar medidas para a aferição dos resultados e permeadas por critérios de avaliação como, por exemplo, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a sustentabilidade, a equidade e a satisfação dos beneficiários, os quais poderiam resultar em indicadores específicos.

Sabe-se que para sua melhoria, diversos fatores devem ser levados em conta, desde o nível de engajamento dos atores sociais envolvidos, características socioculturais, confiança na PM, instrumentos e métodos utilizados, composição da rede, e, especialmente, a forma correta de governança (FERREIRA, ROSSONI E, DE OLIVEIRA, 2022; MOTA, BITTECOURT, 2019).

Conforme expõem Lee *et al.* (2019) há diversos fatores que afetam o apoio e engajamento ao policiamento comunitário, demonstrando assim, a inter-relação a fatores demográficos (gênero e educação), e características da comunidade (desordem ou coesão social) nesse processo. Nesse sentido, a avaliação da rede deverá incorporar instrumentos que possam identificar os fatores que afetam o apoio ou não do cidadão ao policiamento comunitário.

Na visão de Costa e Castanhar (2003), o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, “[...] orientandos quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo

---

<sup>4</sup> Unidade de Execução Operacional – UEOp representa a figura física do Batalhão ou Companhia Independente, tipos específicos de Fração PM na Polícia Militar dentro da cadeia ou composição da estrutura orgânica.

suspensão de uma determinada política ou programa” (COSTA E CASTANHAR, 2003, p. 972).

Além disso, a eficácia de uma política pública de segurança, inserindo-se a “Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras”, pode estar atrelada à aplicação de recursos em ações devidamente efetivas com seu impacto medido a médio e longo prazos. Nesse contexto, Figueiredo *et al.* (2021) afirmam que ganha destaque a realização de pesquisas de cunho científico que apontem quais fatores (econômicos, sociais e estruturais) decisivos para o controle ou combate da criminalidade, reforçando a expansão de estudos na área de segurança pública baseados em evidências empíricas.

Por outro lado, a polícia comunitária como modelo de prática de organização da polícia, atualmente, enfrenta os efeitos da crise de legitimidade, militarização da força policial e incompatibilidade com a polícia gerencial (FERREIRA; ROSSONI; DE OLIVEIRA, 2022). Assim, avaliar uma iniciativa que foi formulada e implementada a partir de princípios do policiamento comunitário desde o ano 2014 e que ainda não foi alvo de nenhuma análise de processo ou de conteúdo, será de suma importância para compreender se os instrumentos de trabalho atualmente utilizados estão sendo eficazes e coerentes com os pressupostos de uma governança colaborativa em políticas públicas.

Da mesma forma, através do estudo dos principais pressupostos e elementos conferidos pela governança colaborativa, poder-se-á contribuir para o aperfeiçoamento e otimização dos trabalhos desenvolvidos pela Rede de Proteção da PMMG.

O desenvolvimento dessa abordagem teórica coincidiu com a sensação de que os modelos existentes estavam falhando no sentido de não conseguirem interpretar o que de fato estava acontecendo ou não fornecendo um enquadramento adequado das questões-chave para os reformadores de políticas públicas (CHHOTRAY; STOKER, 2009). Incorpora-se ao conceito de governança o termo “colaborativa”, ou a própria “colaboração”, para sinalizar um modo específico de interação que é, por sua vez, deliberativo, multilateral, orientado pelo consenso e para a produção conjunta de soluções ou resultados (ANSELL; GASH, 2008).

No estudo realizado por Tonelli *et al.* (2018), o qual foi realizada uma análise de escopo sobre as principais obras associadas à governança colaborativa, os autores concluíram que há uma lacuna de pesquisa na presente área que foi pesquisada, pois há a necessidade de se realizar investigações para encontrar componentes necessários para a realização de uma colaboração bem-sucedida. “No entanto, após a análise da literatura, fica evidente que algumas características da colaboração devem preexistir para estabelecer um ciclo virtual de construção de coesão e engajar diferentes agentes nesse processo” (TONELLI *et al.*, 2018, p. 14).

Para os autores essas características vinculam-se ao desenvolvimento de várias propriedades atreladas ao envolvimento de vários atores sociais, à fixação de objetivos comuns, à presença da liderança facilitadora, ao processo deliberativo inclusivo, à construção do consenso, à prestação de contas, entre outras imprescindíveis a um arranjo colaborativo (TONELLI *et al.*, 2018). Assim, além dos princípios da polícia comunitária, a governança colaborativa, enquanto novo modelo de gestão pública, também poderá muito a contribuir com seus conceitos teóricos, práticos e metodológicos na busca pela compreensão do processo de tomada de decisão de maneira coletiva e colaborativo, especialmente, nas atividades vinculadas às redes.

Por fim, a “Rede de Proteção Preventiva” da PMMG, considerada como um dos instrumentos para a aplicação de polícia comunitária, está intimamente atrelada ao conceito de redes sociais, podendo estar ligada aos pressupostos da governança colaborativa. Sendo assim, com os estudos dos principais pressupostos da polícia comunitária, bem como os da atual governança colaborativa e os resultados apresentados na pesquisa, possibilitarão o uso mais eficaz das ferramentas atualmente utilizadas pela Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras. Ademais, suscitará dentro do campo científico e institucional demais pesquisas empíricas que permitirão o aperfeiçoamento de outras políticas de segurança pública engajadas e amoldadas a um novo modelo de gestão pública: a governança colaborativa.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O referencial teórico desta pesquisa está organizado em quatro capítulos principais e suas respectivas subseções. Em seu capítulo inicial, descreve-se a política de segurança pública, seus principais conceitos teóricos, históricos e abrangências a nível nacional e no estado de Minas Gerais. A avaliação e análise de política pública é tratada em uma subseção específica, visando abarcar os principais tipos de avaliação, conceitos teóricos e o modelo mais condizente aos objetivos da pesquisa. O presente capítulo encerra-se com a apresentação dos principais elementos teóricos associados ao advento da Segurança Cidadã e ao Policiamento Comunitário. No próximo capítulo, é abordado o policiamento comunitário, seu surgimento e principais fundamentos e princípios. A concepção da implementação das políticas públicas sobre a perspectiva de redes é apresentada na terceira seção, procurando-se, assim, delinear os atores sociais envolvidos, as lacunas existentes na implementação de política pública e a governança pública em rede. Mais adiante, em seu capítulo final, apresenta-se a governança colaborativa, abordagem teórica central deste trabalho, conjuntamente com o policiamento comunitário. Dividido em duas subseções é abordada a transposição da Nova Gestão Pública para aquele novo modelo, finalizando-se com apresentação das características e pressupostos principais da Governança Colaborativa.

### **2.1 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

#### **2.1.1 Considerações iniciais e conceitos teóricos sobre políticas públicas**

É possível observar nos últimos anos, um aumento nos registros sobre a importância e o significado do campo de conhecimento denominado “políticas públicas”, assim como das instituições públicas ou privadas, novas práticas ou modelos que regulam suas decisões, elaboração, implementação e avaliação. Assim, vários fatores foram responsáveis por essa maior visibilidade dessa área de conhecimento da administração pública, conforme será visto adiante.

Na visão de Souza (2006), um dos primeiros fatores atrelados a esse fenômeno seria a adoção de políticas restritivas de contenção ou de gasto, as quais passaram a predominar a agenda da maioria dos países no mundo, especialmente, aqueles em desenvolvimento. Desse modo, a partir dessas políticas, o escopo e a execução de políticas públicas, tanto as de cunho econômico ou social, ganharam maior visibilidade. Por outro lado, o segundo fator estaria

intimamente vinculado às novas visões sobre o papel dos governos na economia, pela adoção de políticas restritivas no pós-guerra que implicaram num ajuste fiscal e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, especialmente, a partir dos anos 80 em países da América Latina.

Por fim, o terceiro fator, diretamente relacionado à países em desenvolvimento e recém-democráticos, que em grande parte são países latinos, nos quais não são possíveis formar coalizões políticas, que segundo Souza (2006, p. 21) poderia ser “ (...) capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população”.

Para Faria (2003), as políticas públicas em sua origem eram caracterizadas quase exclusivamente os “*outputs*” do sistema político, o que, por sua vez, teria justificado uma atenção mais concentrada dos pesquisadores inicialmente nos “*inputs*”, ou seja, nas demandas e articulações de interesse do Estado. Sendo assim, antes que o exame ou análise de políticas públicas fossem reconhecidos como um subcampo da ciência política, os estudos incidiam mais nos processos de formação das políticas públicas, que conforme o autor “[...] o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área” (FARIA, 2003, p. 21).

Nesse sentido, destaca-se o importante conceito trazido por Rua (1997) sobre políticas públicas:

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são outputs, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas (RUA, 1997, p. 01- 02).

A política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina curricular, teria sua origem nos EUA, rompendo, entretanto, algumas etapas seguidas pelo continente europeu, onde a tradição dos estudos e pesquisas nessa área focavam mais na análise sobre o Estado e suas instituições em detrimento da produção dos governos. Na Europa, a área de política pública surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias que tentavam explicar e

esclarecer o papel do Estado, produtor por natureza, de políticas públicas. Já nos EUA, em contrapartida, a mencionada área de conhecimento teria surgido no mundo acadêmico sem o estabelecimento de relações com os marcos teóricos sobre o papel do Estado, pelo contrário, o enfoque seriam estudos associados à ação dos governos (SOUZA, 2006).

Segundo Frey (2000), as pesquisas na área de políticas públicas nos EUA, iniciaram-se no início da década de 50, sob a designação de “*policy science*”. Já na Europa, mais precisamente na Alemanha, a preocupação em campos mais específicos de políticas públicas somente passou a emergir a partir do início dos anos 1970. Nesse período, a unidade de análise tornou a própria definição das políticas, conferindo assim, destaque aos aspectos do “*policy process*” e aos diversos atores envolvidos, estatais ou não-estatais, engajados no processo (FARIA, 2003). Por outro lado, especialmente no Brasil, segundo Faria (2003), os estudos sobre políticas públicas não são tão remotos como os casos dos Estados Unidos ou o Europeu, sendo, dessa maneira, considerados estudos mais recentes.

Por outro lado, a política pública, enquanto área do governo propriamente dito, originou-se como uma ferramenta das decisões do governo após a Guerra Fria, onde houve a valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as consequências políticas e econômicas originadas no pós-guerra. Conforme apresentado por Souza (2006), seu introdutor no governo americano teria sido Robert McNamara, o qual estimulou a criação no ano de 1948, da “RAND Corporation”, organização não vinculada ao governo estatal, financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos “*think tanks*”.

O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social. (SOUZA, 2006, p.22).

Já no Brasil, em linhas gerais, a experiência de políticas públicas teve seu apogeu na década de 1980, impulsionada pela transição do regime democrático (MELO, 1998). Segundo o autor, seriam três os principais motivos dessa expansão vivenciada no país.

O primeiro deles foi provocado pelo deslocamento na agenda pública, onde durante a década de 70, a agenda se reestruturou para questões atreladas ao arranjo institucional constituído pela descentralização, participação popular, transparência e a redefinição das parcerias público-privado nas políticas implementadas. O segundo, estaria vinculado aos

obstáculos enfrentados para a efetividade das políticas sociais que prevaleciam mesmo após a ditadura, fortalecendo sobremaneira os estudos e pesquisas sobre políticas.

Por fim, o terceiro motivo associa-se ao princípio operante nos anos 80 a 90, o qual impulsionava a agenda pública para uma reforma do Estado, provocando assim um aprofundamento de estudos sobre qualidade da intervenção estatal na economia e eficiência dos programas e políticas de estado (MELO, 1998).

Conforme visto, os estudos sobre as políticas públicas se originaram por diversos fatores, atrelados basicamente à função do Estado, do mercado ou de diversas entidades investidas na promoção de direitos fundamentais ou indispensáveis à sociedade.

No que se refere ao seu aspecto conceitual, alguns autores lançam mão de alguns conceitos teóricos para caracterizar o que seria política pública, sendo unânime, entretanto, que não há uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Conforme relata Souza (2006), em consonância ao apresentado por Meny e Thoenig (1992), a política pública pode ser definida como o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental.

Ferreira, Alencar e Pereira (2012) aduzem que as políticas públicas são imprescindíveis para o desenvolvimento, seja ele econômico, social, político e ambiental e que elas acarretam desafios, dicotomias e contradições que se estabelecem nas relações entre Estado e sociedade. Para a compreensão das políticas públicas, segundo os autores, é necessário reconhecer algumas conotações que as colocam como um princípio, um plano ou um curso de ação seguido pelo Estado e/ou sociedade.

Por sua vez, na concepção de Secchi (2013), as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, bem como do processo de construção e atuação dessas decisões. Já Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, bem como Peters (1986) segue o mesmo trajeto, caracterizando a política pública como a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação.

As políticas públicas também possuem várias áreas de atuação ou naturezas distintas. Conforme apresentado, por não possuir um conceito concreto categoricamente definido, mas pelo contrário, um conceito abstrato que se materializa por meios de diversos instrumentos, pode-se dizer que política pública é como se fosse uma alma, onde para tomar vida precisaria de um corpo (SECCHI, 2013).

Na concepção de Souza (2006), sob o ponto de vista teórico-conceitual, as políticas públicas e sociais são consideradas campos multidisciplinares, onde o foco estará nas considerações sobre suas naturezas e processos constituídos. Deste modo, as políticas públicas poderão repercutir na economia e sociedades diversas, pois haverá inter-relações entre o Estado, a sociedade, a economia e a própria política. Há o enfoque de vários pesquisadores em várias disciplinas associadas: ciência política, economia, antropologia, geografia, ciências aplicadas e gestão, pois partilham interesses comuns na área e contribuem para avanços empíricos e teóricos (SOUZA, 2006).

As políticas públicas poderão tomar forma de programas públicos, leis, projetos, campanhas, inovações tecnológicas, rotinas administrativas, decisões judiciais, contratos formais e informais com “*stakeholders*”, entre outras infinidades de naturezas de atividades governamentais. Assim, haverá operacionalização de políticas públicas em diversas áreas ou setores de intervenção, conforme dito por Secchi (2013), pois o conceito de política pública é transversal, não possuindo uma lista exaustiva. Desse modo, podemos ter diversas áreas, como a saúde (programas de distribuição de medicamentos); a educação (programas de reforço escolar para alunos com dificuldade de aprendizado); o meio ambiente (mecanismos de desenvolvimento limpo criado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU); a habitação (programa Minha Casa Minha Vida do governo federal); a cultura e o esporte (programa de fomento a projetos artísticos e culturais), e, especialmente, a segurança pública (instalação de Unidade de Polícia Pacificadora - UPP's no Rio de Janeiro), além de outras.

O autor frisa que as áreas de políticas públicas são muitas e no interior delas poderão existir temas específicos, definidos como “*issues*”, os quais também demandam políticas públicas específicas. Além disso, as classificações da política dentro dessas áreas de intervenção também poderão ser relativizadas, podendo uma única política pública englobar várias áreas, variando de acordo com os atores envolvidos, objetivos e alcance da política pública (SECCHI, 2013).

Assim, passa-se a abordar especificamente a segurança pública enquanto política pública, bem como suas peculiaridades e seu contexto histórico no Brasil e em Minas Gerais.

### **2.1.2 Políticas de segurança pública no Brasil: peculiaridades e contexto histórico**

Inicialmente, insta destacar que conforme Filocre (2010) há uma diferença entre a política pública de segurança e a política de segurança pública. A primeira compreende as políticas que não são criadas para o controle da criminalidade, mas que acabam incidindo

indiretamente na segurança. Por outro lado, a segunda, é constituída por todas ações do Estado focadas, especificamente, com a manutenção e preservação da ordem pública e constituídas para essa finalidade, a qual possui mais enfoque no presente trabalho.

Na política de segurança pública estão incluídas políticas sociais desde que voltadas especificamente aos fins de segurança pública, ou seja, visam a adequação da criminalidade ao nível de estabilidade da sociedade para a qual ela é elaborada e implementada. Isto é, objetiva expressamente a manutenção da ordem pública. [...] A política de segurança pública não se confunde com aquelas cujos fins não visem exatamente a ordem pública, ainda que surtam efeitos redutores de criminalidade. (FILOCRE, 2010, p. 84).

Seguindo sua linha de raciocínio, o autor afirma que o Estado atua na segurança pública de duas maneiras distintas, diretamente desenvolvendo e implementando políticas públicas na área criminal, no sistema judiciário, no policiamento diário, no sistema socioeducativo e penitenciário. Por outro lado, atua de forma indireta por intermédio de autorizações e fiscalizações da segurança privada, incitando a criação de políticas sociais ou através de mobilização social (FILOCRE, 2010).

A segurança pública, por sua vez, é um processo articulado, constituído pela associação de interdependência institucional e social. A política de segurança pública pode, em contraponto, ser definida como a maneira de constituir estratégias e mecanismos de controle social e combate à criminalidade ou violência, tornando eficientes as ferramentas punitivas estatais (ADORNO, 2006; SAPORI, 2007).

Conforme destaca Carvalho, Fátima e Silva (2011), nos dias atuais, a gestão da política de segurança, enquanto base para o enfrentamento da criminalidade e violência, tem representado um desafio de mão dupla, ou seja, tanto para o Estado, quanto para a sociedade.

A questão da segurança pública tem despertado o interesse de diversos estudiosos, da sociedade e dos governos. Os instrumentos de enfrentamento da criminalidade e da violência têm sido insuficientes para proporcionar a segurança individual e coletiva. No âmbito do processo de constituição da política de segurança pública, são elaborados os mecanismos e as estratégias de enfrentamento da violência e da criminalidade que afetam o meio social. A participação da sociedade por meio de suas instituições representativas torna-se crucial para o delineamento de qualquer política pública. A complexidade da questão implica na necessidade de efetiva participação social, como forma de democratizar o aparelho estatal no sentido de garantia de uma segurança cidadã (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011, p. 60).

Por outro lado, a denominada “Constituição Cidadã”, editada no Brasil após o ano de 1988, mais detalhada adiante, não culminou num primeiro momento na constituição de uma

política de segurança pública de natureza democrática. Consequentemente, as ações consideradas de “controle da ordem pública” tornaram-se mais complexas na “ordem democrática” e a nova organização do Estado não acarretou numa mobilização ou participação social para a construção de uma política de segurança pública no Brasil devidamente necessária.

Nesse contexto, alguns autores são categóricos em afirmar que no Brasil (LOPES, 2009; CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011; SAPORI *et al.*, 2003; SILVA, 2013) mesmo após a edição da “Constituição Cidadã”, a qual estabeleceu a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, foi somente após uma década de sua promulgação que a política de segurança pública passou a ser pensada e articulada como uma verdadeira política de segurança pública.

Conforme Carvalho, Fátima e Silva (2011) nesse novo período, sob o contexto de uma nova sociedade democrática e organizada, alicerçada nos princípios dos direitos humanos e respeito recíproco, a política de segurança pública passa a se fortalecer enquanto política, onde “[...] o enfrentamento da criminalidade não significa a instituição da arbitrariedade, mas a adoção de procedimentos tático operacionais e político-sociais que considerem a questão em sua complexidade” (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011, p. 62).

Em um novo cenário, especificamente no ano 2000, foi criado o “Plano Nacional de Segurança Pública” (PNSP) e mais adiante, já no ano de 2007, o “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania” (PRONASCI), inovando a forma de abordar questões afetas à segurança pública e constituindo-a como política de segurança pública no cenário nacional do Brasil (SAPORI, 2007, CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011).

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia (LOPES, 2009, p. 29).

Esse novo sistema político que se originou na modernidade, o qual tem predominado nos governos contemporâneos, demonstra que o papel das organizações políticas, primordialmente a figura do Estado, tem sido reestruturado para atender ao movimento dinâmico que a sociedade impõe. Ademais, conforme os autores, demonstra a consolidação do processo civilizacional, em curso neste século 21, que impõe a necessidade de segurança como garantia do exercício da cidadania (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011).

Assim, a temática da segurança pública vem, cada vez mais, adquirindo um caráter dominante na discussão das questões sociais e da qualidade de vida da cidadania brasileira. Diretamente associado ao aumento vertiginoso da violência nas grandes cidades nos últimos anos, o debate sobre política de segurança pública se apresenta de forma pujante, no entanto, pode ser considerado ainda como assistemático, principalmente, do ponto de vista da realização de avaliações, “[...] as políticas que existem são construídas por intermédio de critérios de senso comum, de racionalidade duvidosa e absolutamente refratários a quaisquer ideias ou práticas de monitoramento e avaliação” (SAPORI *et al.*, 2003, p. 01).

Este "vazio" de ação governamental é resultado da própria constituição identitária da área, perdida entre uma concepção histórica equivocada, instrumentalizada que foi desde o período colonial para o desenvolvimento de doutrina e de ação operacional contra o povo e a cidadania e, de outro lado, a partir do isolamento simbólico e cognitivo representado por esta opção (Schwartz, 1979; Bretas, 1997). Apenas muito recentemente enxerga-se uma mudança de rumo na atuação governamental na área que, agora, finalmente, passa a pensar a segurança pública através da ideia de consenso, de qualidade de vida, e não através da ideia de conflito (SAPORI *et al.*, 2003, p. 01).

Como consequência desse processo de inércia governamental, o resultado mais imediato deste percurso histórico redundaria numa dificuldade que se tem em considerar a segurança como uma política pública, em decorrência da falta de debates públicos consideráveis sobre a temática (SAPORI *et al.*, 2003).

Há uma preocupação há alguns anos sobre a segurança pública no Brasil, não sendo assim, algo muito novo (SANTOS, 2012). Segundo o autor, essa é uma preocupação que vem crescendo com o passar dos anos, embora o foco da ação dessa importante política tenha se modificado no decorrer do tempo. Entretanto, nem sempre a segurança pública foi tratada como uma questão de cidadania propriamente dita. “Na história brasileira tal política foi predominantemente tratada sob a ótica da repressão e como uma área de intervenção estatal exclusivamente afeta às polícias” (SANTOS, 2012, p. 77).

Segundo Adorno (2006), no Brasil, nunca teria existido efetivamente uma política de segurança pública com ações devidamente coordenadas, metas e fins determinados e recursos próprios, exceto, após o ano de 2000. Na concepção do autor, o que se tinha era a atuação precisa dos órgãos policiais numa luta incisiva pela “caça a bandidos” conhecidos, especialmente, nos casos de maior repercussão midiática.

O autor Saporì (2007), entretanto, discorda que não houve políticas de segurança no Brasil nas últimas duas décadas. Segundo ele, a atividade política estava focada para a manutenção do “*status quo*” e não para a implementação de mudanças. Mas mesmo assim, a

política pública não deve ser resumida à tomada de decisões e os consequentes cursos de sua ação, mas como também, a ausência de decisões ou intervenções governamentais, como teria ocorrido. Por isso, Saporì (2007) identifica a política de segurança pública adotada pelo Brasil até final do ano de 2000, como política de gerenciamento de crise.

Uma característica comum marca as políticas federal e estadual de segurança pública na sociedade brasileira nos últimos 20 anos: a prevalência do gerenciamento de crises. A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade (SAPORI 2007, p. 107).

Por outro lado, tanto Adorno (2006) quanto Saporì (2007) convergem na posição que a partir do ano de 2000, o tema segurança pública ganhou destaque no debate político nacional conclamando um tratamento metódico e sistemático para a reversão das altas taxas de criminalidade:

Nas últimas duas décadas o Brasil experimentou avanços significativos na área econômica, política e social acompanhado de mudanças profundas nas relações sociais, em especial as relações entre classes sociais, gerações, gênero, raças e etnias. Em contradição, porém, os conflitos sociais se tornaram mais acentuados e houve um aumento significativo dos indicadores de violência (ADORNO, 2006, p. 45).

O governo federal, a partir de 2001, iniciou a elaboração e implementação de planos nacionais direcionados para a segurança pública através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), buscando desse modo, superar o modelo de gerenciamento de crise.

Historicamente, houve uma evolução da percepção da sociedade nas atividades afetadas ao Estado, mais precisamente sobre os órgãos de segurança pública, vinculadas à percepção do medo, desordem e insegurança, os quais influenciaram, sobremaneira, as políticas de segurança pública e seus paradigmas (SANTOS, 2012).

A segurança da sociedade surgiu como o principal requisito à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. Como consequência, a segurança pública é considerada uma demanda social que carece de estruturas estatais e envolvimento de outras organizações da sociedade para ser efetivada.

Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como

forma de garantir a segurança individual e coletiva (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011, p. 60).

A manutenção da ordem pública e a garantia da liberdade individual são funções restritas e relacionadas ao papel do Estado, o qual exerce por meio do monopólio do uso legítimo da força, a partir do momento que a segurança deixou de ser aspecto privado dos cidadãos, se tornando assim, questão de ordem pública (FIGUEIREDO, 2014).

Segundo Figueiredo (2014), o momento de formação da agenda da segurança enquanto uma política pública convergiu com a consolidação dos próprios Estados Nacionais, em uma época em que a transição conceitual de segurança como aspecto privado para outro aspecto, o público, também coincidiu com a constituição da noção de segurança como aspecto interno, em oposição à visão de segurança externa, até então ainda vigente nos arranjos políticos-nacionais.

Em outras palavras, quando os Estados-Nação em formação passaram a considerar que a segurança dos cidadãos e a ordem pública extrapolavam os arranjos de defesa das fronteiras e manutenção da soberania contra-ataques externos, a segurança pública se torna política a ser desenvolvida pelo Estado, compreendendo a regulação preventiva e ostensiva da vida em comunidade, a tipificação de delitos, a persecução, o julgamento e a punição de infratores. O Estado reivindica, a partir de então, o monopólio do uso legítimo da força, repudiando e afastando a resolução privada dos conflitos sociais - mecanismo vigente até aquele momento (BATITUCCI, 2010, p. 78).

Historicamente, a nível nacional, a política de segurança pública no Brasil teria atingido seu ápice na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em decorrência dos desdobramentos da “Conferência Mundial de Direitos Humanos”, ocorrida em Viena, em 1993. No ano de 1996, foi criado o “Programa Nacional de Direitos Humanos” (PNDH), aperfeiçoando-o em 2000, com a instituição do “II Programa Nacional de Direitos Humanos”, após a “IV Conferência Nacional de Direitos Humanos”, ocorrida em 1999 (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011).

O mencionado presidente, demonstrando disposição em reorganizar o arranjo e a gestão da segurança pública, criou por intermédio do seu governo em 1995, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), a qual no ano de 1998 evoluiu para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), tendo como escopo primordial a atuação de forma articulada com os estados da federação para a implementação da política nacional de segurança pública (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011).

Assim, em seu primeiro mandato, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública e, em seu segundo mandato, já no ano de 2000, foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Ressalta-se que nesse primeiro plano nacional, foi incluída pela primeira vez na agenda governamental uma pasta de prevenção criminal, a qual originou o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana. (MAIA, 2021).

Esse PNSP foi originado e impulsionado, após a ocorrência que tomou proporções internacionais envolvendo o incidente do ônibus 174 no estado do Rio de Janeiro. Em linhas gerais, à época, um meliante assaltou um ônibus de transporte coletivo de passageiros, colocando vários ocupantes em estado de cárcere privado e, após a intervenção dos órgãos policiais, uma vítima e o sequestrador teriam morrido, afirmando a fragilidade que as forças de segurança do Rio de Janeiro encontravam-se (SILVA, 2013). Silva (2013) relata também que o PNSP do ano de 2000 teve como principal marco a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o qual possibilitou aos governos estaduais capitanearem recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para financiamento de projetos na área de segurança pública.

Em 2003, já durante o governo Lula, foi instituído o “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania”, que, dentre seus objetivos primordiais, destacavam-se o foco na prevenção criminal. Segundo a autora, com esse programa, foi dada maior autonomia para os municípios atuarem com medidas preventivas (MAIA, 2021).

Também no ano de 2003 foi idealizada a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), no plano denominado “Projeto de Segurança para o Brasil”, sendo este documento mais abrangente e sistêmico do que o plano anterior. O SUSP foi apresentado “[...] como grande inovação institucional e parâmetro obrigatório da modernização das organizações policiais brasileiras, dado seu ineditismo (BRASIL, 2003, p. 23).

Vale destacar que o SUSP não buscava a unificação, pois reconhecia a autonomia das instituições que compunham o sistema, mas sim a integração, otimizando os resultados (FREIRE, 2009). O SUSP foi concebido em 2003, conforme apresentado, muito pela necessidade da criação de marco legal para definir as relações da União com Estados e Municípios (MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

A idealização desse novo sistema tinha como foco integrar as instituições policiais através da implantação dos governos estaduais de academias de polícia e órgãos de inteligência integrados, de corregedorias únicas e de ouvidorias autônomas e independentes (SILVA, 2013).

Entretanto, essa integração dos órgãos de segurança pública não considerava o sistema prisional em seu sistema (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011).

Na visão de Saporì (2007), o SUSP contribui com algumas evoluções no campo da segurança pública, mas este não pode ser considerado tão abrangente quanto outros sistemas federais, tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), pois limita-se a alcançar um grau mais elevado de integração entre as organizações integrantes do sistema de defesa social. De acordo com Carvalho, Fátima e Silva (2011), o PNSP instituído pelo governo FHC e a política de segurança pública cultivada pelo primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva não obtiveram os resultados esperados.

No segundo mandato do presidente Lula, a partir do ano 2007, foi apresentado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), destinado à área da segurança pública que visou integrar efetivamente as ações direcionadas para a segurança pública do Estado conjugadas com os estados da federação, incluindo-se a esfera prisional, deixando assim de lado a concretização da criação do SUSP (MADEIRA; RODRIGUES, 2015). Para Madeira e Rodrigues (2015) a ideia de criação do SUSP no governo Lula foi “abandonada” tendo em vista o grande risco político de assumir o protagonismo da segurança pública, de maneira integral, vindo somente a ser efetivamente criado no ano de 2018, conforme será mais adiante visto.

Nos dizeres de Silva (2013, p. 41) os principais eixos do PRONASCI eram: “valorização dos profissionais de segurança pública, reestruturação do sistema penitenciário, combate a corrupção policial e envolvimento da comunidade na prevenção da violência. ”. Tais eixos estavam presentes em sua norma regulatória, onde foram definidas suas diretrizes:

- A promoção dos Direitos Humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- A valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- A participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
- A promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; e
- A garantia da participação da sociedade civil (MINAS GERAIS, 2007, p. 26)

Ainda segundo o mesmo autor, o PRONASCI representou o esforço do Estado na superação do modelo da gestão da segurança pública até então vigente, embasado em “gerenciamento de crises” e na troca de outro modelo fundamentado na “Segurança Cidadã”.

Esse atual modelo de política pública é constituído por uma atuação qualificada dos órgãos que compõem o sistema criminal com ações preventivas, “[...] através de projetos sociais com a participação comunitária, servindo de indutor para que os estados possam reestruturar seus organismos policiais ” (SILVA, 2013, p. 43).

Trata-se de uma complexa e inovadora mudança no paradigma da segurança pública, sendo, portanto, necessária ao fortalecimento da democracia. A Segurança Cidadã passa a direcionar seu foco para o cidadão num verdadeiro sentimento de pertencimento, logo, a violência é entendida como fator que poderá ameaçar o pleno gozo ao exercício da cidadania (FREIRE, 2009).

Segundo o autor Souza (2015), uma característica importante do PRONASCI é o fato dos programas que o constituía terem sido destinados diretamente aos municípios, não havendo a intervenção estatal, como acontecia anteriormente. O programa iniciou-se com apenas 12 (doze) regiões metropolitanas, entretanto, com a proximidade das “Eleições de 2008”, houve a pretensão de ampliação para mais de 200 (duzentos) municípios atendidos (SOUZA, 2015).

O programa PRONASCI gozava de uma boa fama entre os movimentos sociais que preconizavam a cidadania com uma das suas principais pautas, além do desenvolvimento de ações focadas na participação comunitária e prevenção criminal (SOUZA, 2015), ou seja, a Segurança Cidadã apresentada por Silva (2013).

Estado ainda se mostra frágil na condução das políticas para além das necessidades imediatistas de se apresentarem resultados às demandas da população, fazendo com que as políticas públicas não se consolidem como alternativas democráticas para a transformação das condições de vida da população brasileira. Atualmente, concluído o período da execução do Pronasci como determinava a Lei nº 11.530/2007, abriu-se um novo espaço, por enquanto vazio, em termos de um programa nacional estruturante para a segurança pública no Brasil. Isso porque o Ministério da Justiça manteve algumas das ações do programa, financiadas através de editais abertos a praticamente todos os estados e municípios, no âmbito do Susp; por outro lado, relegou esses projetos a uma condição de pouca visibilidade e articulação. (MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 19)

Apesar do mencionado programa nacional de segurança pública ter enfrentado problemas, o PRONASCI deixou ainda pontos positivos, pois teria implementado uma nova concepção na área de segurança pública, focada na plena cidadania, na promoção dos direitos humanos e constituída por ações preventivas e de forma colaborativa com os serviços sociais, devidamente articuladas entre os órgãos policiais, a sociedade civil e demais instituições (NATAL, 2016).

Avançando na linha histórica, já no Governo Dilma, alguns autores afirmam que não houve significativas mudanças nas políticas focadas na segurança pública. Sá e Silva (2017) assevera que o período de 2011 a 2014 foi marcado por uma relativa inércia em relação às soluções de política pública implementadas desde o primeiro governo do antigo antecessor Lula. Segundo o mesmo autor, o grau de inovação observado teria sido somente a aprovação de lei que instituiu o “Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas” (SINESP), o qual determinou que “[...] a alimentação do sistema seria um requisito essencial para a liberação de verbas de fundos federais a Estados”. Entretanto, a presente medida teria sido inócua face ao “insuficiente poder de indução programática que sempre acometeu a União” (SÁ E SILVA, 2017, p. 19).

No ano de 2012, o Ministério da Justiça lançou o novo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), o qual era constituído pelos seguintes componentes: um Plano Estratégico de Fronteiras; um Plano Nacional de Segurança para Grandes Eventos; um Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; o programa “Crack, é Possível Vencer”; o programa Sinesp; um Programa de Enfrentamento à Violência; e ações de combate às organizações criminosas (SÁ E SILVA, 2017).

Em 12 de maio de 2016, a presidente Dilma é afastada de seu mandato, vindo a assumir seu vice-presidente, Michel Temer, o qual nomeou Alexandre de Moraes, advogado e ex-secretário de segurança pública de São Paulo, para o cargo de Ministro da Justiça e, atualmente, Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Conforme Lessa (2021), iniciou-se, a partir desse período, uma nova fase no cenário da política nacional de segurança pública, constituída pela quebra e descontinuidade da política anterior vigente.

No ano de 2017, mais precisamente em 05 de janeiro de 2017, o presidente Temer lançou um novo Plano Nacional de Segurança Pública. Sá e Silva (2017) aponta algumas considerações importantes sobre esse novo PNSP de 2017:

No seu conjunto, o plano repete erros (e, muito provavelmente, está fadado à mesma sina) da maior parte de seus antecessores. Entre ações: i) gerais; ii) visando à redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; iii) visando à racionalização e à modernização do sistema penitenciário; e iv) visando ao combate integrado à criminalidade organizada transnacional, suas frentes de ação são inúmeras e desarticuladas (SÁ E SILVA, 2017, p. 24).

Uma importante evolução no âmbito da segurança pública nacional ocorreu nesse governo, no ano de 2018, onde houve a aprovação pelo Congresso Nacional da Política

Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), sancionado pela Lei nº 13.675/18 e idealizado desde o ano de 2003. Assim, foram estabelecidos princípios, objetivos, diretrizes, meios e instrumentos para implementação, bem como a definição dos integrantes do SUSP dentre outros aspectos (BRASIL, 2021).

Dessa forma, o SUSP é considerado o principal sistema que tenta definir nacionalmente as atribuições dos entes federativos e dos órgãos constitucionalmente responsáveis pelo provimento da segurança, bem como estabelecer mecanismos de articulação e coordenação entre os entes envolvidos (SENNES, 2021). Esta iniciativa também preencheu a lacuna deixada pelos legisladores desde 1988, visto que o parágrafo 7º do art. 144 da Constituição Federal determinou que lei regulamentasse a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Conforme foi apresentado, verificou-se que o projeto do SUSP, idealizado ainda no ano de 2003, ficou pendente de criação até 2018, quando uma série de crises de natureza de segurança pública criaram a janela de oportunidade para a reinserção da política na agenda governamental. Dentre tais crises, Sennes (2021), menciona-se o altíssimo número de mortes violentas ocorridas em 2018 (totalizaram mais de 63 mil); greves policiais, chacinas, e até mesmo a intervenção federal operada no estado do Rio de Janeiro.

Em síntese, o SUSP foi constituído baseado na coordenação, respeitando-se a autonomia dos seus entes federativos. Em seu projeto, há a previsão da União como indutora de políticas públicas de segurança e principal articuladora por meio do Ministério da Segurança Pública. Tem como estratégias operacionais a realização de operações com planejamento e execução integrados, estratégias comuns para atuação na prevenção e controle qualificado de infrações penais, aceitação mútua do registro de ocorrências policiais, compartilhamento de informações, intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos e integração das informações e dados de segurança pública (SENES, 2021).

Outro ato normativo de extrema relevância para o período, foi o Decreto nº 9.630/2018, que instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) no final do governo Temer. Entretanto, foram identificadas fragilidades pelos órgãos de controle para sua implementação, necessitando sua revisão a fim de aprimorá-lo e tornar sua implementação, monitoramento e avaliação factíveis e, assim, possibilitar medidas efetivas para melhoria da segurança da população, conforme apresentado no próprio plano (BRASIL, 2021).

Dando continuidade à evolução histórica da política de segurança pública a nível nacional, especialmente, no período mais recente, o governo do presidente Jair Bolsonaro, eleito no ano de 2018, trouxe como marca de sua candidatura um forte discurso de combate e

enfrentamento à criminalidade e à corrupção que assolavam o país. Já no início de sua posse, uma das primeiras medidas foi a unificação dos dois ministérios, Justiça e Segurança Pública e nomeação do juiz da Operação Anticorrupção conhecida como “Lava Jato”, o magistrado Sérgio Moro (LESSA, 2021).

Segundo Lessa (2021), o Ministério da Justiça e Segurança Pública apresentou um balanço dos resultados alcançados no final de 2019, no primeiro ano de governo, demonstrando ações de combate à corrupção, ao crime violento e organizado. As atividades resultaram em uma queda significativa nos principais indicadores criminais no país, destacando o roubo às instituições financeiras, redução e queda dos homicídios no Brasil durante o ano de 2019.

Já no final do ano de 2021, em 29 de setembro de 2021 o mesmo ministério atualizou o PNSP (Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social), período de vigência de 2021 a 2030. A Secretaria Geral da Presidência da República esclareceu em nota que o plano criado em 2018, no governo de Michel Temer, teria apresentado algumas fragilidades, as quais pretendia suprir com a edição deste novo PNSP (LESSA, 2021).

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 prevê um sistema de governança composto por mecanismos de liderança, estratégia e controle, por meio de um Comitê de Governança Estratégica, objetivando avaliar, direcionar e monitorar a gestão e a condução da política pública, conforme diretrizes do Governo Federal. As ações estratégicas do Plano estão alinhadas com os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e relacionadas às metas a serem alcançadas. Essas ações estratégicas reforçam a necessidade de governança e gestão; ações preventivas e repressivas a crimes; a fiscalização e atuação em locais de risco; integração operacional e de sistemas; gestão de ativos oriundos do crime; combate à corrupção, às drogas ilícitas, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro; melhoria da investigação e da perícia; fortalecimento de atividade de inteligência; modernização das instituições de segurança; capacitação, pesquisa e valorização dos profissionais; aperfeiçoamento do sistema penal; e prevenção e repressão à violência contra as mulheres e grupos vulneráveis (BRASIL, 2021).

Assim, conforme extraído no plano, com a implementação do atual PNSP (período de 2021-2030) pretendeu-se com base em evidências, direcionar os esforços e recursos públicos nas causas dos diversos focos de violência e criminalidade. Dessa maneira, almejou-se por meio de indicadores padronizados, gerar a melhoria da sensação de segurança da sociedade, bem como na imagem do país (BRASIL, 2021).

Já no atual governo do novo presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, eleito para governar o país no período de 2023 a 2026, um dos primeiros feitos realizados no campo da segurança pública foi a retomada do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, intitulado como “Pronasci II”. O programa possui alguns eixos prioritários, os quais visam,

além do combate à violência de gênero, o fomento às políticas de segurança pública com cidadania (BRASIL, 2023).

Desse modo, visará abarcar territórios mais vulneráveis e com altos indicadores de violência, o apoio às vítimas da criminalidade; o combate ao racismo estrutural, o fomento às políticas de cidadania, com destaque ao trabalho e ensino formal e profissionalizante para presos e egressos. Os eixos temáticos encontram-se alinhados com o Plano Nacional de Segurança Pública (2021-2030), onde prevê algumas metas a serem alcançadas no campo das políticas de segurança pública, entre elas, a redução da taxa nacional de homicídios para abaixo de 16 mortes por 100 mil habitantes até 2030 (BRASIL, 2023).

Segue abaixo, um quadro resumo das principais políticas e ações governamentais federais, instituídas na área da segurança pública desde o governo de Fernando Henrique Cardoso no ano de 1996 até 2023.

Quadro 1 – Políticas e Ações de Segurança Pública no Brasil

<b>Presidente/Ano</b>	<b>Políticas/ações focadas na segurança pública</b>	<b>Contextualização/objetivos</b>
Fernando Henrique Cardoso - FHC (1996)	- Programa Nacional de Direitos Humanos” (PNDH)	-Criado em decorrência dos desdobramentos da “Conferência Mundial de Direitos Humanos” em Viena no ano 1993. Evolui em 2000, para o “II Programa Nacional de Direitos Humanos”, após a “IV Conferência Nacional de Direitos Humanos”.
Fernando Henrique Cardoso - FHC (1998)	- Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)	- Visava atuar de forma articulada com os estados da federação para a implementação da política nacional de segurança pública.
Fernando Henrique Cardoso - FHC (2000)	- Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP); - Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	- O PNSP foi originado após a ocorrência do incidente do ônibus 174 no estado do Rio de Janeiro (repercussão internacional). - O FNSP possibilitou aos governos estaduais capitanearem recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).
Luiz Inácio Lula da Silva - Lula (2003)	- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania; - Idealizada a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)	- Programa com foco na prevenção criminal. - O SUSP foi apresentado como grande inovação institucional. Foco era integrar os órgãos de segurança pública.
Luiz Inácio Lula da Silva - Lula (2007)	- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)	- Integrar efetivamente as ações de segurança pública do Estado com a União, incluindo-se a esfera prisional, através de vários eixos de atuação que focavam a cidadania como parâmetro.

Dilma Rousseff (2011 a 2014)	- Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas	- Período marcado por uma relativa inércia em relação às soluções e inovações de políticas de segurança pública.
Michel Temer (2017-2018)	- Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)	- Visava redução de crimes dolosos, feminicídios e violência contra a mulher, modernização do sistema penitenciário e combate integrado do crime organizado.
Michel Temer (2018)	- Criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)	- Definir nacionalmente as atribuições dos entes federativos e dos órgãos constitucionalmente responsáveis pelo provimento da segurança, bem como estabelecer mecanismos de articulação e coordenação entre os entes envolvidos.
Jair Messias Bolsonaro (2018)	- Unificação dos ministérios da Justiça e Segurança Pública	- Foco no combate à corrupção, ao crime violento e organizado.
Jair Messias Bolsonaro (2021)	- Atualização do PNSP (vigência 2021 a 2030)	- Direcionar os esforços e recursos públicos nas causas de violência e criminalidade. Instituição de indicadores padronizados para gerar a melhoria da sensação de segurança da sociedade e imagem do país.
Luiz Inácio Lula da Silva - Lula (2023)	- Programa Nacional de Segurança com Cidadania (“Pronasci II”)	- Visa, além do combate à violência de gênero, o fomento às políticas de segurança pública com cidadania. Eixos temáticos definidos e alinhados ao PNSP (2021-2030), onde prevê algumas metas a serem alcançadas no campo das políticas de segurança pública.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Realizados a contextualização e resumo da política de segurança pública no Brasil, passa-se também a apresentar uma breve evolução desse assunto no âmbito do estado de Minas Gerais, que será o lócus da presente pesquisa.

Em Minas, a Política de Prevenção à Criminalidade existe desde o final do ano de 2002, quando foi institucionalizada a Secretaria de Estado e Defesa Social (SEDS), a Superintendência de Prevenção à Criminalidade. Nesse contexto, os programas “Fica Vivo”, o “Programa Central de Apoio às Penas Alternativas” (CEAPA), o “Programa de Mediação de Conflitos” (PMC) e “Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional” (PRESP) começaram a ser executados em âmbito estadual (LESSA, 2021).

A SEDS foi criada pela Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, a qual agrupou duas secretarias anteriores, a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria de Estado da Segurança Pública. O principal objetivo da mudança era racionalizar as ações empregadas na prevenção e repressão à criminalidade (SILVA, 2013).

Conforme abordado por Silva (2013), a política de segurança pública passou a ser orientada por uma única pasta governamental, evitando desse modo, ações e decisões

fragmentadas. A criação da SEDS possibilitou o agrupamento de vários órgãos que compõem o sistema de defesa social, como as organizações policiais (polícia militar e polícia civil), corpo de bombeiros, administração penitenciária, defensoria pública e atendimento ao menor em conflito com a lei.

O governo de Minas Gerais inaugurou no ano de 2003 uma política de integração, diretriz política central que consistia na reorganização dos órgãos vinculados à defesa social em um sistema integrado, pensando-se a política como um sistema unificado e coordenado. A integração reorganizou estes órgãos e suas competências a nível estadual, mas como também, de uma forma geral, em nível nacional, aos moldes do que era proposto pelo SUSP. Assim, criou-se a SEDS que, subordinada ao Governador, abrangia operacionalmente os órgãos da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar e também a Defensoria Pública, bem como, operacional e administrativamente, o Sistema Socioeducativo e o Sistema Prisional (SAPORI, 2007).

Segundo os autores Andrade (2006) e Sapori (2007), as diretrizes estabelecidas pela nova política estadual foram em síntese: atenuar o problema de superlotação prisional e melhorar sua gestão; propiciar o processo de integração das estratégias de prevenção criminal entre as polícias militar e civil e implantação da polícia comunitária de aproximação e prevenção criminal no estado de Minas Gerais.

Na visão dos autores Sapori (2007) e Peixoto *et al.* (2011), a estrutura das funções desenvolvidas pela Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social oferecidas pelo novo *layout* institucional mineiro se deu através da integração em três níveis: a integração da gestão oriunda da Integração e Gestão da Segurança Pública (IGESP), a integração das informações e dados pelo Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) e, por fim, a integração operacional promovida pela criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP's).

Conforme Resolução Conjunta nº 13 de 2003, a política de integração das organizações de Defesa Social de Minas Gerais foi arquitetada nos seguintes eixos:

- a) governança sustentada pela integração paritária das direções superiores dessas organizações, o que se executa por intermédio do Colegiado de Integração dos Órgãos de Defesa Social - CIODS;
- b) participação da sociedade civil, por intermédio das organizações não governamentais legitimamente constituídas;
- c) participação de outros poderes, esferas de governo e órgãos públicos corresponsáveis pela construção dos mecanismos de defesa da sociedade;
- d) produção integrada de dados e conhecimentos sobre a criminalidade e a ação policial no tempo e no espaço, através do SIDS, composto pelo Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS) e;

e) execução articulada das atividades-fim da polícia ostensiva e da polícia investigativa nas áreas territoriais integradas, respeitando as competências constitutivas de cada organização policial (MINAS GERAIS, 2003b, p. 15).

Essa política de integração do estado de Minas Gerais, segundo Silva (2013), pressupõe uma unidade entre os órgãos permanentes constituintes do Poder Executivo, onde o Governador do Estado executa sua autoridade máxima. A integração das organizações policiais, bem com a implementação de uma metodologia de integração das ações policiais e participação coletiva da sociedade (participação comunitária) veio como forma de potencializar os resultados (PEIXOTO *et al.*, 2011). Essa política integradora acaba por inserir-se no sistema sob “[...] o imperativo constitucional da harmonia entre os poderes públicos. E a sociedade civil se agrega ao sistema segundo os postulados constitucionais de afirmação da cidadania [...]” (SILVA, 2013, p. 47).

Os autores Silveira e Beato (2007) declaram que o modelo de gestão integrado implementado no estado de Minas Gerais associa-se aos modelos implementados e presentes nas organizações policiais internacionais, conhecido como “*compstat*”<sup>5</sup>. Neste modelo, há a implantação do método conjunto de análise e solução de problemas, investimentos maciços em capacitação e infraestrutura, além da articulação entre as demais instituições pertencentes ao Sistema de Justiça Criminal e a efetiva aproximação da comunidade com a polícia, sua maior marca.

Por intermédio da criação da SEDS no ano de 2003 foi também institucionalizada a Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC). Seu objetivo de criação era trabalhar em propostas de prevenção à violência urbana e implantar um novo paradigma no campo da política de segurança pública que seria atribuir à segurança o caráter de um bem público capaz de articular intervenções de modo repressivo, mas acima de tudo, preventivo (SOUZA, 2016).

Já em 2011, conforme apresentado por Souza (2016), a SPEC foi transformada na Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, ganhando assim, status similar a uma subsecretaria. Em 2016, quando houve a separação entre a Secretaria de Estado de Segurança

---

<sup>5</sup> Em Nova York, o CompStat (do inglês “Compare Statistics”, comparar estatísticas) é um sistema utilizado desde 1994 para compilar estatísticas e dados de segurança e cruzá-los com informações geográficas, desenhando assim um mapa detalhado da criminalidade e do policiamento na cidade. Alimentado por informações de delegacias de polícia e de sistemas de monitoramento, o CompStat americano é capaz de, por exemplo, mostrar o histórico de um tipo específico de crime em uma determinada rua, bairro ou região da cidade, quem são seus autores e em qual horário do dia costuma ser perpetrado. Dessa forma, mostrando padrões, o CompStat orienta as ações de segurança pública locais, racionalizando o processo de controle do crime e tornando-o mais eficiente. Informação disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/comportamento/noticia/2019/02/gestao-covas-implanta-programa-contracrise-adotado-em-nova-york-cjsge7id2015n01qvwvap06wce.html>>. Acesso em: 03 mar. de 2023.

Pública (SESP) e Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), a Coordenadoria transformou-se finalmente na Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade, a SUPEC.

A SUPEC no início do ano de 2020 atuava em 18 (dezoito) municípios mineiros e sua atuação era dividida entre Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPC's) de base municipal e UPC de base territorial. Mesmo assim, apesar de todo o histórico da política de prevenção à criminalidade no estado ora narrada, existente desde o ano de 2002, foi somente no ano de 2019 que ela se tornou uma política de estado, por intermédio da promulgação da Lei nº 23.450/2019.

Segundo Maia (2019) até a aprovação dessa lei, a política preventiva até então existente era considerada uma política de governo, pois concentrava na figura dos governadores o compromisso de assumir ou não uma política de prevenção. Assim, com a nova lei garantiu-se um avanço na prevenção à criminalidade, através de alguns princípios firmados em sua norma:

Art. 2º - São princípios da política estadual de prevenção social à criminalidade:

- I - defesa da dignidade da pessoa humana;
- II - respeito à vida e valorização da cidadania;
- III - garantia de acesso aos direitos individuais, coletivos e sociais;
- IV - concepção de segurança pública como direito fundamental;
- V - valorização da cultura da paz (MAIA, 2021, p. 41-42).

A Lei 23.450/2019 garantiu a prevenção e a define como uma prevenção social à criminalidade, importando assim, uma intervenção em suas causas (CAPPI, 2016). Para o autor, a prevenção com essa nova vertente, ou seja, a prevenção social, é voltada para os motivos que originam as violências procurando intervir na raiz das causas. Como exemplo, Cappi (2016) cita as intervenções para fortalecimento dos laços em uma comunidade num contexto de vários conflitos internos.

A política de prevenção de 2005 a 2018 foi operacionalizada por uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), tornando assim, as ações possíveis de serem concretizadas através de contrato de gestão com organização social, que responsabiliza todo o corpo técnico envolvido nessa política. A organização social atualmente responsável é o “Instituto ELO” (MAIA, 2020).

Atualmente, a prevenção social e a segurança cidadã, conforme serão vistos adiante e pilares da SUPEC, são desenvolvidos e trabalhados nos 06 (seis) principais programas que compõem a subsecretaria: (i) o “Fica Vivo!”, programa que visa reduzir as taxas de homicídios dolosos de jovens onde o programa atua; (ii) o Programa Central de Apoio às Penas Alternativas (CEAPA) que visa buscar o fortalecimento das medidas alternativas à prisão junto a um estreitamento com o Poder Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público; (iii) o Programa

de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional (PRESP), o qual propõe o acompanhamento dos egressos do sistema prisional, seus familiares, garantindo o acesso a direitos e a promoção da inclusão social; (iv) o programa “Se Liga” onde atende os egressos das medidas socioeducativas garantindo ao jovem o auxílio para lidar novamente com a liberdade; (v) o “Programa Mediação de Conflitos” (PMC), que objetiva reduzir os homicídios e conflitos familiares e entre vizinhos atuando na orientação e acesso à direitos, organização e fomento à organização comunitária e, por fim, (vi) programa “Selo Prevenção Minas”, programa de capacitação de administrações públicas municipais e seus atores locais (MAIA, 2020).

Desse modo, a nova política pública implementada no país e no estado, bem como os pilares da SUPEC, suscitam a importância do advento de uma forma inovadora e colaborativa na gestão de políticas de segurança pública no estado, a “Segurança Cidadã”. Na perspectiva que Estado em conjunto com a sociedade civil poderão idealizar de maneira colaborativa políticas associadas à segurança pública, o paradigma da Segurança Cidadã tem como princípio a ideia de que o cidadão deve ser a base da política de segurança pública.

### **2.1.3 Avaliação e análise de política pública**

A última fase do ciclo da política é a avaliação, a qual tem sido amplamente discutida na literatura da administração pública em decorrência das distintas concepções atribuídas à própria ideia da fase de avaliação, enquanto inserida no ciclo de políticas públicas. Ademais, há diversos caminhos metodológicos a serem traçados, tanto em função daquilo que está sendo avaliado quanto dos objetivos que se almeja alcançar (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Embora a avaliação seja apontada no ciclo da política como uma fase específica, ela tem sido utilizada, dentro dos modelos que adotam esta perspectiva, como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos que ocorrem ao longo das diversas fases do ciclo. Desta forma, não se restringe à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 153).

A avaliação trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, os quais poderão encontrar-se finalizados ou em trâmite, que contemple o desempenho, a implementação e o resultado, com a finalidade de determinar a eficiência, a eficácia ou a efetividade e, por fim, a relevância de seus objetivos. “O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientados quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo

suspensão de uma determinada política ou programa” (COSTA E CASTANHAR, 2003, p. 972).

Conforme apresentado por Raeder (2014), a fase de avaliação poderá ocorrer em três diferentes etapas da implementação de uma determinada política pública, podendo assim ser realizada antes (“*ex ante*”), durante (“*in itinere*” ou monitoramento) ou depois (“*ex post*”). Entretanto, o autor ressalta que os parâmetros de avaliação devem ser claramente apresentados a fim de que esta etapa sirva de forma correta para a melhoria das atividades a serem executadas e para a formação dos diretamente envolvidos com a política.

Assim, a avaliação deve ser constituída de diagnósticos que investiguem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos atores sociais as ações e recursos informacionais valiosos para formação de ajustes ou direcionamento nos projetos desenvolvidos. “As avaliações encerram o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não equacionado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver ” (RAEDER, 2014, p. 135).

Nos dizeres de Aguilar e Ander-Egg (1994), a avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, ou seja, podendo ser classificada como sistemática, planejada e dirigida. Destina-se a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, os dados e informações necessários e relevantes para conduzir a elaboração de um juízo de mérito e de valor sobre diferentes componentes de uma política em suas mais variadas fases ou de um conjunto de atividades específicas que estão sendo realizadas, já se encerraram ou, ainda, poderão ser concretizadas.

Baptista e Rezende (2011) advertem que o momento do ciclo da política ao qual a avaliação se remeterá, será considerado um elemento determinante dos diferentes tipos de avaliação, nas diversas classificações existentes. Estas classificações remeterão as mesmas apresentadas anteriormente por Raeder (2014), ou seja, as “avaliações *ex ante*” e as “avaliações *ex post*”, sendo que estas, devido a sua natureza, se distinguem em “avaliações de processo” e “avaliações de resultado”.

As “avaliações de processo” buscam, especialmente, a identificação de atores estratégicos a serem mobilizados, as estratégias de implementação e os subprocessos ou estágios pelos quais se desenvolverão a implementação. Buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da fase de implementação e outros que condicionam o cumprimento das metas e objetivos almejados, tanto de forma positiva quanto negativa. Assim, tais fatores podem ser entendidos como “condições institucionais e sociais dos resultados” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 154).

Já nas “avaliações de resultados”, buscar-se-á saber se as políticas públicas cumpriram seus objetivos estabelecidos; o quanto cumpriram e com que qualidade atingida. Pode ser dividida em três tipos: estudos de resultados antecipados; de resultados não-antecipados; e a análise de impacto, as quais permitem entender se a política realmente produziu os benefícios que se esperava para os beneficiários e em que intervalo de tempo (SILVA *et al.*,1999 apud BAPTISTA; REZENDE, 2011).

A “análise de políticas públicas” visa realizar o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa, que podem ser formulados e implementados de diversos modos. Busca reconstituir suas características de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível, dando sentido e entendimento às ambiguidades, incoerências e incertezas presentes em todos os momentos e estágios da ação pública. Aproxima-se da avaliação de processos à medida que permite identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação, sem preocupar-se diretamente com os resultados (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 156).

Diante dos métodos avaliativos expostos, o método de avaliação que se enquadra nos objetivos propostos na pesquisa, é a “avaliação de processos”, a qual, conjuntamente com a avaliação de resultados, poderá trazer os elementos necessários para mensurar o nível de eficácia que se encontram as ferramentas das Redes de Proteção da PMMG, atrelado também aos conceitos anteriormente expostos sobre a governança colaborativa e polícia comunitária. A avaliação de processos também é apresentada pelo autor Sulbrandt (1993):

Essa modalidade de avaliação investiga de forma sistemática o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos. Seu objetivo é detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. Assim, o uso adequado das informações produzidas durante o desenvolvimento do programa permite introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. Ao contrário, portanto, dos enfoques anteriores, essa modalidade de avaliação se realiza simultaneamente com o desenvolvimento do programa, sendo também chamada de avaliação formativa (SULBRANDT, 1993 apud COSTA E CASTANHAR, 2003, p. 980).

Por fim, há de se ressaltar que ainda há uma terceira modalidade de avaliação, a denominada “avaliação de políticas públicas”. Sua particularidade consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa, as quais permitam estabelecer tal relação, ou ainda, estabelecer

que na ausência de determinada política, não haveria o resultado mencionado. Dessa maneira, é evidente a ligação dessa modalidade com a chamada “avaliação de resultados” (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Como consequência, os autores afirmam que nessa relação entre processos e resultados surge outra classificação para os estudos avaliativos: “avaliação de eficácia”, “avaliação de eficiência” e “avaliação de efetividade”, os quais serão detalhados e expostos adiante.

A “avaliação de eficácia” como avaliação mais condizente aos objetivos da presente pesquisa, se estrutura no conceito da eficácia do programa ou política, ou seja, analisa se os processos utilizados e os sistemas de implementação são apropriados para a produção dos resultados no menor tempo possível e com a mais alta qualidade. Assim, neste tipo de avaliação devem ser examinados os processos e os sistemas de implementação, com a finalidade de identificar os fatores facilitadores de resultados em quantidades e qualidades máximas e também em períodos mais curtos (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Da mesma forma, busca-se, também, a identificação dos obstáculos para o alcance destes resultados. Conforme Draibe (2001), a medida de eficácia na obtenção dos resultados almejados é estipulada pelo predomínio dos fatores facilitadores.

O conceito de eficácia quando se relaciona diretamente aos objetivos e instrumentos utilizados com seus resultados, poderá também ser correspondido, por exemplo, entre uma avaliação feita entre as metas firmadas e as alcançadas por um dado programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles que foram efetivamente utilizados (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Em ambos os casos, os autores apontam uma maior dificuldade para sua avaliação, entre elas, a obtenção e a confiabilidade das informações alcançadas.

Por outro lado, insta ressaltar que a avaliação de eficiência e efetividade são distintas da eficácia. A avaliação de eficiência nos dizeres de Draibe (2001) procura investigar a relação que existe entre o esforço empregado na implementação da política (pensada enquanto custo) e seus resultados alcançados (no sentido amplo da palavra). Já a avaliação de efetividade, refere-se à relação existente entre objetivos e metas e também entre os impactos e seus efeitos. Dessa maneira, a efetividade de um programa será medida pelos níveis de qualidade com que se realizam as alterações (efeitos e impactos) que se pretende gerar na realidade onde o programa ocorre (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

### 2.1.4 O advento da Segurança Cidadã e o policiamento comunitário

O contexto da segurança pública tem despertado o interesse de diversos estudiosos, da sociedade e dos governos. Entretanto, os instrumentos de enfrentamento da criminalidade e da violência aplicados na atualidade têm sido insuficientes para proporcionar a devida segurança individual e coletiva (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011).

No âmbito do processo de constituição da política de segurança pública, são elaborados os mecanismos e as estratégias de enfrentamento da violência e da criminalidade que afetam o meio social. Como mecanismo alternativo, vê-se que a participação da sociedade por meio de suas instituições representativas ou colaborativas tornam-se imprescindíveis para o delineamento de qualquer política pública. Assim, conforme preleciona Carvalho, Fátima e Silva (2011, p. 60): “[...] a complexidade da questão implica na necessidade de efetiva participação social, como forma de democratizar o aparelho estatal no sentido de garantia de uma segurança cidadã).

O paradigma denominado de “Segurança Cidadã” tem como princípio a ideia de que o cidadão deve ser a base da política de segurança pública (FREIRE, 2009). O significado do cidadão para o mencionado conceito origina-se, principalmente, na América Latina, o berço da Segurança Cidadã, onde a violência cotidiana tem originado prejuízos maiores do que as próprias guerras entre nações (MAIA, 2021).

Paralelo a isso, a ausência de serviços públicos eficientes e de direitos básicos aos mais reprimidos ou pobres pode conduzir esses cidadãos à marginalização e exclusão social. Dessa maneira, a criminalidade passa a ser uma saída pelos marginalizados (DUTRA; LEITE, 2016). É importante ressaltar que o compromisso da Segurança Cidadã atrelado à lógica da cidadania é também um compromisso com a promoção e garantia dos Direitos Humanos (ALBERGARIA; LEONELLI, 2016).

Estado e sociedade são atores sociais imprescindíveis na definição de estratégias políticas, bem como do poder que podem legitimar o processo pelo qual se desenvolverá determinada política pública, em especial, na área de segurança pública. Nesta colisão de atores, os interesses e as contradições, inerentes à dinâmica das relações entre governantes e governados, constituirão o fundamento da construção política (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011, p. 61).

No Brasil, somente uma década após a promulgação da “Constituição Cidadã”, que estabeleceu a segurança pública como “dever do Estado e responsabilidade de todos”, a política de segurança pública passa a ser pensada sob o contexto de uma sociedade democraticamente organizada, pautada no

respeito aos direitos humanos, em que o enfrentamento da criminalidade não significa a instituição da arbitrariedade, mas a adoção de procedimentos tático operacionais e político-sociais que considerem a questão em sua complexidade. Nesse panorama, no ano 2000, é criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), e no ano de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), inovando a forma de abordar dessas questões (CARVALHO, FÁTIMA E SILVA, 2011, p. 62).

Serrato (2007) esclarece que a "Segurança Cidadã" surge de relatórios oriundos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir do conceito da própria segurança humana. "A segurança humana é um termo amplo que inclui a segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária e política" (SERRATO, 2007, p. 04).

Assim, desenvolve a ideia de Segurança Cidadã, que se constitui do seguinte conceito:

O conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos (SERRATO, 2007, p.10).

Filocre (2010) aborda que as políticas de segurança pública se ajustam basicamente em três marcos conceituais, sendo a segurança pública, defesa social e a própria segurança cidadã. A segurança pública se constitui pela manutenção da ordem pública sob o ângulo da criminalidade pelas instituições policiais e a defesa social, por sua vez, é mais ampla, estendendo o leque de responsabilidades pela segurança pública, trazendo a ideia dos órgãos atuando em sistema na prevenção e repressão da criminalidade e a busca da paz social como visto.

Extrai-se pela Constituição Federal e de Minas Gerais que a segurança pública não é algo exclusivo e único do estado, pois ela compete de forma obrigatória pelo ente estatal, mas torna-se também um "direito e responsabilidade de todos", obrigando, por conseguinte, todos cidadãos brasileiros, corresponsáveis pela prestação da segurança pública. Assim, a Segurança Cidadã, inserida dentro do contexto legal de segurança pública, encontra-se acolhida na carta constitucional, tanto à nível federal, quanto à nível estadual:

[...] CAPÍTULO III  
DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. 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, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
- VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. [...] (BRASIL, 1988).

O conceito de segurança pública e o paradigma da Segurança Cidadã na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CEMG/1989) é uma réplica trazida pela Constituição Federal de 1988, presente no caput do seu artigo 136:

[...] Subseção II  
Da Segurança Pública

Art. 136 – A segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – Polícia Civil;
- II – Polícia Militar;
- III – Corpo de Bombeiros Militar [...] (MINAS GERAIS, 1989).

Extrai-se que a segurança pública, enquanto política de estado, é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, logo, todos os cidadãos, mesmo que não pertençam aos órgãos policiais, devem colaborar com a segurança pública e a própria polícia militar (FOUREAUX, 2019). Ou seja, as constituições federal e do estado de Minas Gerais, ao abordarem o conceito de segurança pública deixam explícito as características evidentes da Segurança Cidadã defendida por Serrato (2007) e Filocre (2010), a qual prevê a participação conjunta do estado e sociedade na promoção da segurança pública, mediante a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Desse modo, a segurança pública deve ser entendida como um processo articulado, dinâmico e que enseja a participação conjunta de diversos atores para a sua promoção e idealização, conforme preceitua a Segurança Cidadã, apresentada pelos autores Carvalho, Fátima e Silva (2011), Maia (2021) e Serrato (2007). Sem a articulação entre os diversos atores sociais envolvidos, ou seja, polícias, judiciário, assistência social, organizações não governamentais e envolvimento da sociedade organizada, não existirá eficácia nas ações de controle da criminalidade e da violência, bem como promoção da pacificação social.

O processo de redemocratização foi um fator preponderante para a emergência de novos atores sociais com discursos que se confrontavam com a monopolização de decisões políticas originárias somente do Estado. Esses discursos passaram a exigir ações e políticas públicas de caráter participativo entre as organizações estatais e a sociedade. Dentro desse cenário, o tema

segurança pública tornou-se pauta importante nas discussões, por apresentar elevados índices de criminalidade e violência. Dessa leitura, surgiu a possibilidade da discussão de políticas públicas em espaços específicos e, ao mesmo tempo, obrigou a participação de outros atores sociais nas discussões. Com isso, a segurança pública tornou-se assunto de interesse comum, reforçado pela CRFB/88, em seu artigo 144, e pela Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CEMG/89), no artigo 136, preconizando que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos (ROLIM; SANTOS 2011, p.70).

Dessa maneira, instituindo-se os conceitos e princípios trazidos pelo paradigma da Segurança Cidadã, os órgãos de segurança pública, especialmente a polícia militar, passaram a ser indagados por suas ações junto à sociedade e por não ter oferecido resultados satisfatórios, após a redemocratização do país vivenciada no país após a Constituição de 1988 (SAPORI, 2009). Segundo o autor, não havia qualquer tipo de planejamento, monitoramento, avaliação de resultados ou outros procedimentos em ações de combate à criminalidade tanto no executivo estadual (Minas Gerais) quanto federal:

[...] a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas se resume a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública [...] (SAPORI, 2007, p. 109).

Com isso, paralelo ao advento da Segurança Cidadã, foi necessário mudar as formas de prestação de serviço público em segurança e atendimento aos cidadãos. Como consequência à época, a instituição policial aprimorou a sua atuação, instituindo uma nova forma de fazer e prestar seu serviço, denominado Polícia Comunitária. (ROLIM; SANTOS, 2011).

A polícia comunitária, vinculada a missão legal da segurança pública inserida no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, propiciou espaço para o surgimento de mais variadas formas e métodos de aproximação da sociedade junto aos órgãos policiais, especialmente, a polícia militar, face ao seu papel constitucional de preservação e manutenção da ordem pública. Assim, surgiram os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP's), projetos de polícia comunitário no estado de Minas Gerais, como as Redes de Vizinhos Protegidos; reuniões comunitárias, Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD); Programa Jovens Construindo a Cidadania (JCC), dentre outros (FOUREAUX, 2019).

## 2.2 POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

### 2.2.1 Surgimento do policiamento comunitário no mundo, no Brasil e em Minas Gerais

Num primeiro momento, associa-se a ideia de policiamento comunitário a limitar-se a uma perspectiva operacional, onde a polícia busca executar suas funções em proximidade maior com a população, usando deste modo, de táticas de patrulhamento a pé ou de bicicleta, indo em contraposição ao patrulhamento tradicional motorizado, mobilizado para atendimento de uma ocorrência após o telefone 190, numa relação assim menos calorosa com o público (HENRIQUES, 2008).

Entretanto, segundo Henriques (2008), o policiamento comunitário é abordado por diversos autores como uma filosofia, ou seja, uma orientação diferenciada da que existia no passado e perpassava uma ideia de modelo reativo, que se predominou ao longo do século XX. Suas principais características vinculavam a um distanciamento da polícia da sociedade, pois era marcada por uma profissionalização e burocratização de suas atividades. Desse modo, esse antigo modelo de policiamento, enfatizava a técnica e a eficiência operacional aliada à burocratização, buscando “[...] a neutralização das pressões cívicas do ponto de vista do regime administrativo e a neutralidade política e a confiabilidade legal da polícia [...]” (HENRIQUES, 2008).

Assim, a noção de policiamento comunitário refere-se a um movimento mais amplo de reorientação do antigo modelo burocrático para o profissional, que passou a operar nos últimos tempos, instituído como um modelo mais participativo, humanitário e cada vez mais próximo à sociedade.

Skolnick e Bayley (2002) afirmam que o sistema de policiamento comunitário mais antigo no mundo é o de origem japonesa. Segundo eles, antes mesmo do policiamento comunitário se tornar popular no século XIX, já havia suas primeiras formas no Japão, como um modelo de segurança pública concretizada por samurais que eram pagos pelas vilas para conseguir proteção contra invasores ou ladrões. Esse modelo nipônico é calcado numa ampla rede de postos policiais denominados por “Kobans e Chuzaishos”.

Já em 1829, o Primeiro-Ministro Inglês Sir Robert Peel instituiu a Real Polícia Metropolitana de Londres, considerada por vários autores como a primeira organização policial moderna. Ele estabeleceu nove princípios para regê-la, todos em sintonia com a filosofia de Polícia Comunitária. No período de 1914 a 1919, o Comissário de Polícia de Nova Iorque nos EUA, Arthur Woods, deu início a inserção na base da polícia e da comunidade, através de uma

série de conferências na Universidade de Yale, a percepção da dignidade, da importância social, e do valor público do trabalho dos policiais. Desse modo, inovou ao instituir o policial júnior, o qual realizava visitas nas escolas, sendo consideradas suas ações a primeira versão do policiamento comunitário nos Estados Unidos (MINAS GERAIS, 2019).

O movimento denominado de “reforma comunitária” ocorrido em vários países no século XX se consolidou no ano de 1980 nos Estados Unidos e na Inglaterra, difundindo-se em várias regiões do mundo, incluindo a América Latina e o próprio Brasil, principalmente, ao movimento de redemocratização ocorrido em vários países latinos (BUENO *et al.*, 2016, p. 20)<sup>6</sup>.

Em linhas gerais, a reforma orientada ao policiamento comunitário busca uma maior proximidade nas relações entre a polícia e a população, a fim de melhorar a confiança da sociedade na instituição policial e aumentar a responsividade e o controle sobre o serviço oferecido por ela (GODINHO, 2011 apud BUENO *et al.*, 2016).

Nesse contexto histórico do policiamento comunitário, desde os tempos do criminologista Herman Goldstein, onde nos anos 1970 já escrevia sobre “*policing a free society*” (policiando uma sociedade livre) e os problemas essenciais da função estatal em garantir segurança pública, o termo policiamento comunitário ou polícia comunitária já ganhava espaço. Diante de um ambiente de profundas transformações sociais e políticas, o policiamento comunitário passa a ser visto como um modelo de organização da polícia que almejava tornar-se o mais avançado modelo de policiamento, ou, em outras palavras, a polícia cidadã (FERREIRA; ROSSONI; DE OLIVEIRA, 2022).

Esse modelo como prática de organização da polícia representa também uma nova ideologia para a segurança pública, na qual o trabalho policial é realizado em parceria com a comunidade, a quem se destinam os serviços de segurança. Então, os próprios moradores, das diversas e heterogêneas regiões da cidade, apontariam os problemas e participariam da promoção da segurança pública local, de forma descentralizada (FERREIRA; ROSSONI; DE OLIVEIRA, 2022, p. 136).

Já em âmbito nacional, o policiamento comunitário foi trazido para o Brasil no início do ano de 1980, onde se apresentava como uma política de segurança pública que promoveria ganhos de legitimidade da polícia junto à opinião pública, já que tanto traria novas formas de

---

<sup>6</sup> Instituições participativas e policiamento comunitário: referencial teórico e revisão da literatura. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9698>>. Acesso em: 20 abr. de 2023.

proporcionar segurança às pessoas em detrimento de práticas menos autoritárias (FERNANDES, 2021).

No ano 1985, foram criados os Conselhos Comunitários de Segurança, onde nasceu a Polícia Interativa, na Cidade de Guaçuí, estado do Espírito Santo. Considerado importante passo na busca efetiva de aproximação com a comunidade, foi objeto de destaque na mídia nacional em decorrência de seu audacioso projeto de polícia interativa. Sem prejuízo das ações voltadas contra os criminosos, almejou-se o envolvimento da comunidade com a polícia para que de forma coletiva controlassem as ações delituosas, atuando prioritariamente na prevenção (MINAS GERAIS, 2019).

Após isso, ainda nos primeiros anos da década de 80, outras experiências foram se seguindo e sendo difundidas por outros estados e pelo país, contando com o incentivo de governos estaduais e federal, prevalecendo-se até os dias atuais, como um “paradigma exitoso de reformas de oferta de polícia ostensiva”, com a promulgação da Portaria nº 43, de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019), a qual instituiu a “Diretriz Nacional de Polícia Comunitária” (FERNANDES, 2021, p. 161).

No estado de Minas Gerais, o policiamento comunitário começou a ganhar enfoque em 1955, onde foi criado em Belo Horizonte, a Companhia de Policiamento Ostensivo, cujo foco era o policiamento preventivo e educativo. O serviço era exercido por duplas de policiamento alocados a pé e em subdivisões territoriais denominadas Distritos Policiais, num total de sete, e estes, por sua vez, em Áreas de Patrulhamento (MINAS GERAIS, 2019).

Em 1988, o Policiamento Distrital, baseado na criação de subsetores, por sua vez denominados Distritos, sob a responsabilidade de Sargentos ou Cabos possibilitaram a capilaridade do policial militar no município de Belo Horizonte e representou a essência da retomada de um viés comunitário na atuação do policiamento, que havia sido perdido antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (MINAS GERAIS, 2019).

[...] a motivação da prática distrital subsectorizada centrava-se na necessidade do policial militar conhecer os moradores do bairro, seus hábitos e costumes e estes, por sua vez, também, criariam um vínculo com policiais fixos e conhecidos pelo nome. O Policiamento Distrital foi direcionado por aspectos metodológicos que contribuíram para o início da construção doutrinária da Polícia Comunitária na PMMG (MINAS GERAIS, 2019, p. 14).

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, houve a afirmação do paradigma da Segurança Cidadã, anteriormente exposto, assentada pela crescente consolidação dos direitos de cidadania, o fortalecimento da participação social e da comunidade (FREIRE, 2009). Nesse

período de transição, marcado por um contexto histórico essencialmente favorável, refletiu de forma positiva no contexto da PMMG. A partir do ano de 2000, percebeu-se um avanço expressivo da filosofia de Polícia Comunitária, caracterizado por uma maior maturidade organizacional e um viés de atuação operacional mais unido às comunidades. Foram criados inúmeros portfólios de policiamento comunitário, tais como Base Comunitária (BC) e Base Comunitária Móvel (BCM), Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), Patrulha Escolar, Patrulha Rural, entre outros (MINAS GERAIS, 2019).

Para Rolim (2011), ao longo dessa história do policiamento ostensivo no estado de Minas Gerais, a preocupação da instituição PMMG em acompanhar as demandas tanto da violência quanto do que emergiram no Estado eram, muitas vezes, esbarradas em leis e no próprio ambiente político enfrentamento pelo país à época, influenciando, assim, nos “[...] ideais da instituição e forçando a práticas que priorizavam a repressão”, ou seja, tanto a polícia militar e o governo que concentravam as decisões em suas mãos, “não despertavam atenção especial para um local que seria o ponto imprescindível para as discussões relativas ao crime, à violência e a qualidade de vida: a comunidade” (ROLIM, 2011, p. 77-78).

O policiamento comunitário ou a polícia comunitária pressupõe uma mudança cultural, tanto dos policiais, mas como também do público para o qual se destinam os serviços de segurança pública. Ferreira e Borges (2020) afirmam que em decorrência da mudança político-cultural promovida nos países democráticos, os pressupostos tradicionais de policiamento foram alvos de críticas, provocando assim aos órgãos de segurança a necessidade de reformulação de um novo papel da polícia. Tais assuntos, assim, serão apresentados e discutidos na próxima subseção.

### **2.2.2 Fundamentos teóricos, pressupostos e princípios do policiamento comunitário, do policiamento tradicional e das redes**

O modelo tradicional de policiamento encontrado no passado não era considerado suficiente para lidar com os problemas atuais vivenciados pela segurança pública. Assim, as estratégias e métodos de policiamento foram reformuladas com o objetivo de visar uma aproximação efetiva entre a polícia e a sociedade para que de maneira conjunta se tornassem parceiras na prevenção do crime, na produção da sensação de segurança e aumento da qualidade de vida (SKOLNICK; BAYLEY, 2006).

A Polícia Comunitária é considerada, portanto, uma estratégia de segurança pública que coloca em destaque a criação da parceria entre os diversos atores sociais e a polícia. O Quadro

2 sintetiza os pressupostos da Polícia Comunitária em comparação aos da Polícia Tradicional formulados por Ferreira e Borges, (2020), a partir da análise dos trabalhos de Rosenbaum (2012), Skolnick e Bayley (2006) e Trojanowicz e Bucqueroux (1994):

Quadro 2 – Polícia Tradicional versus Polícia Comunitária

<b>Norteadores das práticas policiais</b>	<b>Pressupostos das práticas de Polícia Tradicional</b>	<b>Pressupostos das práticas de Polícia Comunitária</b>
Objetivos da prática policial comunitária	Relacionamento distante: policial combatente, temido e inimigo do crime. Sociedade passiva e não responsável. Foco no incidente criminal.	Ser conhecido e próximo da comunidade local. Sociedade ativa e corresponsável. Foco nos problemas da comunidade e no medo do crime.
Gestão do policiamento comunitário	Centralizada e não participativa, com foco no orçamento e no efetivo	Descentralizada e participativa, com foco em programas educativos, preventivos e de relacionamento comunitário.
Resultados esperados da prática policial	Alta capacidade de combate e enfrentamento do crime via punição. Consequentemente, infrator amedrontado e baixos índices criminais	Forte relacionamento com a comunidade, conquistando o respeito e apoio de todos. Consequentemente, maior sensação de segurança e qualidade de vida, com a ausência do medo do crime e da desordem

Fonte: Elaborado por Ferreira e Borges (2020), a partir de Rosenbaum (2012), Skolnick e Bayley (2006) e Trojanowicz e Bucqueroux (1994).

Conforme quadro comparativo, nota-se que há diferenças substanciais entre a polícia tradicional e a polícia comunitária. O primeiro, constituído de um modelo não participativo da sociedade, sua gestão é centralizada e focada no incidente criminal, apresentando assim, alta capacidade de combate e enfrentamento criminal via repressão. Por outro lado, o segundo, caracterizado por uma aproximação junto a uma comunidade ativa e corresponsável, a gestão é descentralizada e participativa, havendo como resultado um forte engajamento social, aumento sensação de segurança e ausência do crime, sendo desse modo, mais preventivo (FERREIRA e BORGES, 2020).

Assim, por meio da instituição de um modelo baseado na filosofia de polícia comunitária, a Polícia Militar de Minas Gerais almeja a conquista da confiança das pessoas, baseando-se no fato da natureza humana considerar que quando é defendida coletivamente uma ideia, esta exercerá maior influência do que quando é exposta solitariamente.

Nesse contexto, em 2011 surgiu um projeto na PMMG em instituir no âmbito do estado as “Redes de Proteção Protetiva”<sup>7</sup>, um programa institucional que visa à criação de mecanismos de proteção à violência e criminalidade, bem como a disseminação de uma política de aproximação entre a polícia e a comunidade idealizada através dos princípios da polícia comunitária e trabalhos em rede.

Na compreensão do sistema em redes trazido pelo programa, os diversos atores envolvidos no problema social, vinculado em sua maioria ao aumento da criminalidade, são convidados e engajados a proporem conjuntamente com a PM medidas de autoproteção e prevenção para a contenção deste fenômeno. As decisões são compartilhadas e adotadas conjuntamente, dentro dos limites impostos pela lei e previstos no programa institucional. Mencionado conceito, assim está previsto como um dos conceitos gerais das Redes de Proteção Preventiva em seu regulamento normativo (Instrução nº 3.03.11/2016-CG, de 2016), conforme extraído abaixo:

Dentro deste conceito, as Redes de Proteção Preventiva poderiam ser definidas amplamente como sendo o compartilhamento de ideias entre pessoas que possuem interesses e objetivos em comum e também valores a serem compartilhados. Assim como um grupo de discussão é composto por indivíduos que possuem identidades semelhantes, as redes surgem principalmente diante da necessidade de proteção ou maior sensação de segurança ao cidadão e da possibilidade de resolução de algum problema que, direta ou indiretamente, afete parte de um grupo ou sua totalidade. Possibilita a discussão de ideias e a absorção de novos elementos em busca de algo em comum (MINAS GERAIS, 2016, p. 15).

Conforme apresentado por Secchi, a “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (2013, p. 02). Assim, associando-se este ao conceito anteriormente trazido da Redes de Proteção Preventiva, nota-se claramente que esta trata-se de uma política pública, pois possui como problema público predominantemente o aumento da criminalidade perante a um dado local ou região específica a ser trabalhada pela PMMG em suas diversas modalidades de redes (Redes de Vizinhos Protegidos, Redes Rurais Protegidas, Redes de Instituições Financeiras Protegidas, etc.).

No que se refere ao aspecto conceitual de redes, segundo Capra (2005), “redes sociais são redes de comunicação que envolvem a linguagem simbólica, os limites e as relações de

---

<sup>7</sup>As redes foram instituídas na PMMG através de sua primeira norma, Instrução nº 3.03.11/2011 – Comando Geral no ano de 2011, a qual regulava a implantação de redes de vizinhos protegidos/redes de proteção nas comunidades do estado de Minas Gerais. Posteriormente, no ano de 2016 a aludida instrução foi revogada e substituída pela atual Instrução nº 3.03.11/2016 – Comando Geral, que regula a implantação da “Rede de Proteção Preventiva” nas comunidades do Estado de Minas Gerais.

poder”. São também consideradas como uma medida de política social que reconhece e incentiva a atuação das redes de solidariedade local no combate à exclusão social, pobreza, bem como promoção da segurança local. Enfim, as redes sociais podem ser definidas como as diversas formas de representação dos relacionamentos pessoais ou profissionais dos seres entre si ou entre seus agrupamentos de interesses mútuos.

Dentre os objetivos criados pela Rede de Proteção, pode-se citar: contribuir para a redução da criminalidade e aumento da sensação de segurança nos locais contemplados pelas redes de proteção; promoção à mobilização social e aproximação entre polícia militar e comunidade; redução dos ambientes que sejam favoráveis aos delitos; promoção do sentimento de participação solidária e voluntária entre os cidadãos, de forma que a pessoa envolvida atue como uma “câmera viva” compartilhando informações com os demais órgãos e, por fim, transmitir à população orientações e dicas básicas de segurança, as quais auxiliam na mudança de comportamentos, evitando-se exposições e vulnerabilidade ao fenômeno criminal (MINAS GERAIS, 2016, p. 07).

Entretanto, para a idealização de uma estratégia de polícia comunitária, a Instrução Nº 3.01.10/19-CG que norteia a atuação da Polícia Militar de Minas Gerais, segundo a Filosofia de Polícia Comunitária, fixa alguns objetivos institucionais a serem seguidos fielmente: o fortalecimento das relações sociais, a parceria com a comunidade, a resolução de problemas, a prestação de contas e, por fim, a orientação à comunidade (MINAS GERAIS, 2019).

A polícia militar deve trabalhar em parceria com o governo, a sociedade, órgãos públicos ou privados como num sistema de redes sociais. “Portanto, as lideranças da comunidade, órgãos públicos e privados em conjunto com a Polícia devem estar envolvidos em todas as fases do planejamento e execução do policiamento comunitário” (MINAS GERAIS, 2019, p. 18).

Ao discorrer sobre a doutrina da polícia comunitária na PMMG, a mesma diretriz também apresenta os principais princípios dessa filosofia, a serem seguidos pela instituição e pelos diversos atores sociais envolvidos no processo: a visão sistêmica da PMMG, comunidade e outros órgãos; foco na resolução de problemas; autonomia e criatividade; transparência e prestação de contas da atuação policial militar e setorização (MINAS GERAIS, 2019). Tais princípios são pressupostos imprescindíveis para o amadurecimento e perenidade das redes.

Assim, da mesma forma que para a polícia há pressupostos e princípios do policiamento ou polícia comunitários a serem seguidos como norteadores de uma atuação mais preventiva, conjunta e próxima à comunidade, por outro lado, também deverá ser levado a efeito os

diversos fatores que interferem no nível de engajamento ou apoio da comunidade nos trabalhos desse novo modelo de atuação institucional.

As percepções dos cidadãos sobre o trabalho executado pela polícia e na comunidade onde residem são importantes para a vitalidade do policiamento comunitário ou do policiamento comunitário orientado ou “*community-oriented policing - COP*”, porque essas percepções afetam até que ponto os membros da comunidade estarão dispostos a cooperar com a polícia e envolver-se com vários programas comunitários de prevenção ao crime (LEE *et al.*, 2019).

Sendo assim, os autores ao realizarem estudos sobre os fatores que afetam o apoio e engajamento ao policiamento comunitário em uma pequena cidade rural em mais de 400 cidadãos, demonstrou a interferência de fatores demográficos (gênero e educação), e características da comunidade (desordem ou coesão social), os quais impactam no nível de apoio ao policiamento comunitário (LEE *et al.*, 2019).

Além disso, ao mencionarem diversos estudos e autores (CHAPPELL, 2009; CRANK, 2004; CARTER E BANNISTER, 2008; entre outros) que tiveram a iniciativa de investigar percepções do público sobre o COP, concluíram que mais pesquisas são necessárias para identificar os fatores que afetam o apoio do cidadão ao policiamento comunitário (LEE *et al.*, 2019).

Por outro lado, há de se reconhecer também que a Polícia Comunitária como modelo de prática de organização da polícia, atualmente, enfrenta os efeitos da crise de legitimidade, militarização da força policial e incompatibilidade com a polícia gerencial. Assim, torna-se imperioso uma agenda enquanto política pública que considere os níveis societário e cultural, ambiental, organizacional, prático e identitário na investigação empírica do tema (FERREIRA; ROSSONI; DE OLIVEIRA, 2022).

Em suma, os autores anteriormente elencados, afirmam que as práticas policiais se encontram limitadas por quatro contextos que tornam o caso do Brasil, em termos de policiamento comunitário, particular em nível societário e cultural, quais sejam: a militarização da força policial, a cultura violenta, a recente democracia e os problemas sociais do país (fome, educação precária, desigualdades sociais, etc. (FERREIRA; ROSSONI; DE OLIVEIRA, 2022, p. 136).

A proposição de uma agenda de pesquisa que considere as reformas da polícia brasileira em direção ao modelo de policiamento comunitário identifica e desafia suposições subjacentes à teoria existente. Ao revisitar os estudos publicados sobre as reformas das práticas policiais brasileiras em direção ao policiamento comunitário, este ensaio ofereceu pistas para os gestores

públicos e subsidiou futuras investigações empíricas em segurança pública, sobretudo aquelas que careçam de proposições teóricas sobre modelos de policiamento comunitário, considerando sua aplicabilidade ao caso brasileiro. (FERREIRA; ROSSONI; DE OLIVEIRA, 2022, p. 157).

Face ao referencial teórico levantado, há de se reconhecer que o policiamento comunitário é a forma mais profissional e preventiva de policiamento pelas polícias, aproximando-se cada vez mais da sociedade e da polícia militar. Entretanto, assumir uma postura nas instituições policiais brasileiras que vincule a legitimidade de sua força policial, sob os princípios da cidadania e engajamento social, é também reconhecer que se trata de um modelo de complexa implementação na agenda de segurança pública, passando por temas como implementação de políticas públicas, governança colaborativa e democracia. “O avanço da literatura brasileira sobre temas como legitimidade, democracia e participação social poderá levar a uma compreensão das suposições do modelo de policiamento comunitário no país” (FERREIRA; ROSSONI; DE OLIVEIRA, 2022, p. 157).

Assumir uma mudança nas instituições policiais brasileiras que considerem a promoção da qualidade de vida e a legitimidade de sua força policial, sob os pilares do engajamento social e da cidadania, não é fácil. Segundo os autores Ferreira, Rossoni e de Oliveira (2022) é necessário reconhecer “[...] que se trata de um modelo de complexa implementação, passando por temas como democracia, cidadania, bem como por questões básicas e essenciais à dignidade humana, como fome e saúde e educação precárias [...]”.

## **2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DE REDES**

### **2.3.1 Atores envolvidos e contrastes na implementação das políticas públicas**

Inicialmente, conforme visto no primeiro capítulo, o conceito sobre políticas públicas não é unívoco e pacífico. Na visão de Sechi (2013) as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico das decisões políticas, bem como do processo de construção e atuação das decisões tomadas. Por outro lado, em termos mais práticos, política pública diz respeito também a um conjunto de atividades políticas que visam colocar o governo em ação e quando for necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2006, p. 26; FIGUEIREDO; PASCUCI, 2021, p. 780).

Desse modo, esgotado os conceitos teóricos sobre o que é política pública, passa-se à discussão de quais atores podem ou não compor uma política pública, ou seja, se ela envolve exclusivamente atores estatais ou se poderá também agregar atores não estatais ou a sociedade

civil. Presente discussão será imprescindível para a compreensão sistêmica da política de segurança pública, suas abordagens e dicotomias e o destaque na implementação de políticas em forma de redes, temáticas estas a serem abordadas no presente capítulo.

Na literatura, há duas perspectivas reconhecidas para investigar o campo de abrangência de uma política pública: a abordagem estatista ou “estatocêntrica” e a abordagem multicêntrica ou “policêntrica” (RAEDER, 2014). A política estatista afirma que uma política pública é emanada única e exclusivamente pelo ator estatal, logo, a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída nos limites de sua competência e é coletivamente vinculante a todos envolvidos (SARAIVA, 2006 apud RAEDER, 2014). A participação de entes privados ou não governamentais, somente são permitidos na fase de implementação ou avaliação.

Já na abordagem multicêntrica ou policêntrica prevê em sua concepção a atuação não somente da figura estatal, mas o protagonismo de outros atores no processo de formulação da política pública, tais como organizações privadas e não governamentais. Nessa perspectiva, há o reconhecimento das redes de cooperação ou colaboração entre diversos atores e a existência dos pressupostos da governança participativa, os quais serão amplamente discutidos neste trabalho em outro capítulo específico.

Assim, na perspectiva multicêntrica “[...] é reconhecida a existência de vários centros de decisão no processo de formulação da política, sendo tal abordagem ancorada em teorias como a da governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas” (RAEDER, 2014, p. 124).

Por outro lado, entender também a ideia do um ciclo da política pública, talvez seja a perspectiva mais coerente e compartilhada em seus estudos atuais, com grande maioria deles fazendo uma análise em fases ou momentos do processo político. Entretanto, apesar das críticas ao modelo, por ser caráter racional, funcionalista e que tenta manter o controle sobre o processo político, este ainda persiste no debate acadêmico como referência:

Nos anos 1990, Howlett e Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, apresentando o que denominaram “*Improved Model*”: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política. Esta é a ideia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos de política. (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141-142).

Os autores Baptista e Rezende (2011) descrevem que a implementação, como uma das fases do ciclo de política pública, pode ser definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática, a qual envolve uma série de práticas ou atividades da administração pública: o processo gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros.

Assim, a implementação da política é a fase do ciclo que permite a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas estes que deverão ser trabalhados coletivamente, tomando como base aquilo que foi definido na etapa anterior. Uma das formas de caracterizar a fase de implementação é aquela apresentada pelo renomado autor Secchi (2013, p.55): “[...] aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”.

O autor ressalta que a fase de implementação deve ser trabalhada não como um simples problema técnico, mas como um conjunto de elementos políticos complexos que podem não ser concretizados da maneira que foi planejada, sendo ainda, a fase onde as funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são colocadas e testadas (SECCHI, 2013).

Da mesma forma, merecem também destaque dois modelos de implementação de políticas públicas extraídos da obra de Sabatier (1986), quais sejam: os modelos “*top-down*” ou “*bottom-up*”, os quais são de suma importância para a compreensão de como os processos decisórios serão colocados em prática e de que maneira interferem no poder de decisão dos diversos atores envolvidos em dada política pública, especialmente, em sua implementação.

Em linhas gerais, no modelo *top-down* está presente uma rígida separação entre as fases de tomada de decisão e implementação, baseada em uma abordagem tecnicista e funcionalista, a qual pressupõe que a política deva ser formulada na esfera pública e que a implementação é um mero esforço administrativo. Já no modelo *bottom-up*, há uma maior atuação dos designados “burocratas de rua” e redes de atores, tanto em sua concepção, quanto na execução das políticas públicas. Nessa perspectiva haveria maior liberdade por parte daqueles que implementam a política para a realização dos ajustes necessários alcance das metas delineadas, ou seja, uma maior discricionariedade de gestores e burocratas no trâmite da política (RAEDER, 2014, p. 134).

Entendido as diferentes abordagens que delimitam o campo de abrangência das políticas públicas, as fases integrantes do seu ciclo, mister se faz necessária compreender as dicotomias e contrastes existentes nas fases de elaboração e implementação, as quais impactam diretamente

na eficiência, gestão, conflito de interesses e tomada de decisões existentes entre os atores envolvidos.

As políticas públicas, considerada enquanto sistemas complexos (FIGUEIREDO; PASCUCI, 2021) são constituídas pela presença de agentes autônomos, multiplicidade de atores, onde naturalmente também haverá o conflito de interesses, o poder compartilhado, entre outras características que tornam sua gestão um desafio aos gestores públicos. Como consequência, a implementação de políticas públicas representa um esforço adicional em decorrência da sua execução vincular à necessidade de interações entre gestores e agentes envolvidos na materialização de ações estratégicas (FIGUEIREDO; PASCUCI, 2021).

Lado outro, sabe-se que nem todas as políticas públicas conseguem alcançar certo grau de eficácia almejado em decorrência de vários fatores a elas vinculados. Uma das razões apontadas para o insucesso de políticas públicas está na dicotomia entre os processos vinculados às fases de elaboração e implementação. O ato de planejar não é considerado uma atividade simples, pois exige um suposto controle da complexidade das atividades que afetam à fase da implementação. O que ocorre, muitas das vezes, é que na fase de elaboração de políticas públicas, ela é realizada por certo grupo de atores interligados de forma consensual. Já na fase de implementação, ela é desenvolvida por outros agentes semiautônomos, por sua vez, estranhos ao processo de elaboração (FIGUEIREDO; PASCUCI, 2021).

Há de se reconhecer que ainda há dificuldades próprias da gestão pública, tais como, escassez de recursos financeiros, restrição do corpo técnico, cultura institucional, dificuldades de gestão, resistência às mudanças, aspectos estes que acabam comprometendo a implementação de determinadas políticas públicas (FIGUEIREDO; PASCUCI, 2021, p. 780).

Muitos analistas de políticas públicas advertem que, embora se possa buscar entender as escolhas políticas dos seus formuladores, muitas das vezes estão inseridas numa cultura política, social e econômica, as quais irão interferir nas decisões das agendas. Deste modo, ressaltam que se torna quase impossível todas as decisões relevantes serem tomadas durante estas fases, pois a tomada de decisões envolverá conflitos de interesses e posições ou negociações, muita das vezes, antagônicas (BAPTISTA, REZENDE; 2011).

Além disso, indicam que existem regras institucionais ou orgânicas que irão limitar o campo de ação de quem toma as decisões, envolvendo deste modo instâncias hierárquicas governamentais diferenciadas dentro de um Estado, que possui formas específicas de funcionamento. Naturalmente, para esses analistas em políticas públicas, muitas decisões somente podem ser tomadas quando todos os fatos estão à disposição dos implementadores,

visto que muitas vezes há ausência de informação sobre os processos envolvidos (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Em síntese, há de se reconhecer, conforme esses autores que no processo de formulação e decisão, o conhecimento é limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, o que justificaria muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, a fase de implementação. “Este também tem sido um problema indicado nas análises para o próprio desenvolvimento de muitas políticas: a pouca materialidade e a falta de elementos concretos no processo de formulação e decisão ” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 149).

Desse modo, a fase de implementação deve ser bem trabalhada e desenvolvida pelos gestores em políticas públicas, ao ponto das demais fases serem coerentes aos objetivos propostos na agenda e, acima de tudo, atinja o nível de eficácia desejado. Assim, o envolvimento participativo e colaborativo em rede com os demais atores estatais ou privados são imprescindíveis para o sucesso das práticas governamentais, como será adiante mais explorado.

### **2.3.2 Implementação de política pública e governação pública em rede**

Retomando às discussões sobre a implementação das políticas públicas e sua iminente importância a ser auferida pelos gestores públicos e demais atores envolvidos, independentemente de ser do tipo *top-down* ou *bottom-up*, ressalta-se os ensinamentos trazidos por Baptista e Rezende (2011). Para eles, dada a complexidade de elementos que colidem na fase de implementação, esta é considerada pelos analistas da política como um momento do ciclo das políticas públicas primordial, pois é constituída de importantes contribuições para a análise de políticas: “E é no aprofundamento desta fase que alguns estudos começam a indicar a necessidade de se buscar entender o processo político de forma mais dinâmica e interativa” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 151).

Ainda, segundo os autores Baptista e Rezende (2011), há ampla literatura acadêmica discutindo a implementação no empenho de estabelecer as correlações entre a formulação ou ações propostas e as ações devidamente implementadas, bem como os sucessos e fracassos dos governos em cada situação, citando assim trabalhos mais antigo, entretanto, de forte carga teórica sobre a temática: Pressman e Wildavsky (1973); Bardach (1977); Elmore (1979); Sabatier e Mazmanian (1980); Ham e Hill (1984); Hogwood e Gunn (1984); visto a destacar os estudos de Hogwood e Gunn.

Os autores ressaltam que o momento de implementação é de intensa negociação, em que é possível identificar onde se sustentam os pactos estabelecidos. Se o momento de formulação é um momento de grandes consensos, onde tudo é possível, é no momento da implementação que se vê a real potencialidade de uma política, quem são os atores que a apoiam, o que cada um dos grupos disputa, e seus interesses. Estabelecem-se novos pactos, agora com novos atores, muitas vezes não participantes do pacto inicial de formulação, como os que são responsáveis pela prestação direta de serviços e que, no momento de implementação, tornam-se os principais agentes de transformação da política. Inicia-se um novo processo decisório, uma nova formulação da política, agora voltada para a sua aplicabilidade mais imediata e já não mais sujeita a intervenções ampliadas dos grupos sociais que sustentaram a proposta previamente aprovada (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 152).

É na implementação que os processos de interação e colaboração são mais latentes, angariando, desse modo, a necessidade de interlocução e participação coletiva em rede dos demais atores estatais ou privados. Além disso, conforme defendido por Baptista e Rezende (2011), na fase de implementação é que se verifica a legitimidade das ações desenvolvidas, os verdadeiros *stakeholders* e, além disso, a possibilidade de participação de outros estranhos e excluídos inicialmente no processo de formulação da política que está sendo implementada.

Há, entretanto, muitas lacunas entre a formulação e a implementação de políticas públicas, as quais podem ser atribuídas a características inerentes à complexidade deste contexto (ROOM, 2011). A natureza complexa e imprevisível da organização pública também põe óbice ao controle deliberado das ações.

Para o autor Torfing (2007), a formulação e a execução de políticas públicas são o produto de processos “governativos”, ou seja, aqueles que não mais exclusivos dos governos, mas o resultado de uma negociação entre um leque de atores inseridos na sociedade. Dessa maneira, para lidar com tal realidade, aconselha-se arranjos não hierárquicos capazes de incentivar a interação entre não somente os atores públicos, mas como também os semi-públicos e privados.

Sendo assim, diante do contexto anteriormente apresentado, surge um formato diferenciado de governança na administração pública, aquela que se estrutura e organiza em redes, compostas pela colaboração entre diversos agentes envolvidos, mobilizados e engajados nos processos de formulação e, acima de tudo, implementação das políticas idealizadas pelo Estado.

Conforme apresentado por Soren e Torfin (2007), a formação desses novos arranjos colaborativos justifica-se pela necessidade de reconhecer que as organizações envolvidas no processo não possuem as competências necessárias para unilateralmente atender aos anseios e às necessidades dos cidadãos que compõem a sociedade nos dias atuais. A opção do Estado em

conduzir seus processos de gestão na forma de rede não poderia ser vista de maneira exclusiva ou que supriria todas as demais maneiras de atuação em suas diversas áreas de atuação.

Além disso, no início da década de 90, em diversos países ocidentais, em decorrência da especialização e forte fragmentação das entidades públicas, a presença do complexo e burocrático modelo de atuação dos Estados e, especialmente, do surgimento de novos movimentos cívicos participativos impulsionados por países recém democráticos, ensejaram formas de governação pública em rede (MOTA; BITTECOURT, 2019).

Dessa forma, o desempenho do Estado na forma de redes é entendido como um fenômeno resultante de fatores históricos, políticos e sociais atrelados, onde os governos reconhecem que há uma necessidade de atuação colaborativa ou em conjunto com o setor privado e a sociedade na solução de problemas públicos emergentes ou que já estão sendo trabalhados (SOREN; TORFIN, 2007).

No âmbito da Nova Governança Pública, a denominada “Governança Colaborativa” veio como substituta e caminho positivo para agregar novos conceitos e fundamentos na promulgação de políticas públicas, especialmente, na fase de implementação, articulando de maneira produtiva e eficiente o Estado e demais atores sociais em prol das políticas (MOTA; BITTECOURT, 2019).

Apesar de a análise do fenômeno dessa governação interativa possuir raízes mais remotas, o interesse acrescido desde o final do século XX trouxe algumas novidades, notadamente pelo fato dessa nova gestão ter começado a ser vista como potencialmente eficaz e legítima no âmbito da construção e implementação de intervenções direcionadas a problemas societários (MOTA; BITTECOURT, 2019).

A Governança Colaborativa (GC) ou Governança Pública em Rede, conforme apresentada também por alguns autores como Martins (2016) e Agranoff (2007), configura-se em um arranjo colaborativo estável, constituído por atores que possuem recursos complementares que, por sua vez, são dependentes uns dos outros para o alcance de objetivos convergentes (ANSELL; GASH, 2008; BODIN, 2017).

Os atores integrantes das redes, interagem-se por intermédio de negociações constantes, marcadas por interesses conflitantes, partindo de uma definição ampla de problemas, ideias e planos, os quais são relevantes para todos. O *locus* em que desenvolve suas atividades é constituído por confiança, normas, regras e conhecimento partilhado e coletivo, permitindo assim a implementação de políticas públicas e a produção soluções coletivas, almejando o bem público (CHEUNG; MYRES; MENTZER, 2011; VAN DER HORST; ERMEYLEN, 2011).

Essa multiplicidade constituída de atores sociais acaba possibilitando o enriquecimento do processo decisório, bem como potencializando as possibilidades de atuação da rede colaborativa (CHOI; ROBERTSON 2014A). Além disso, a presença de múltiplos atores aumenta a legitimidade do processo colaborativo, haja vista que a união de várias opiniões e conhecimentos poderá ensejar soluções e regras de melhor qualidade, à construção de instrumentos de “*accountability*” ou prestação de contas e a melhor compreensão dos desafios enfrentados por todos. O resultado de todo o processo é um verdadeiro diálogo colaborativo, onde todas as informações são cruciais e importantes para o sucesso das ações (FREEMAN, 1997).

## **2.4 GOVERNANÇA COLABORATIVA (GC)**

### **2.4.1 Transposição da Nova Gestão Pública e o surgimento da Governança Colaborativa**

Nos últimos anos, várias foram as transformações nas relações entre Estado e sociedade, onde passou-se a consolidar a predominância da racionalidade instrumental com finalidade econômica. Deste modo, o modelo de gestão administrativo burocrático operante sofreu severas críticas devido a sua excessiva via racional-instrumental. Entretanto, os movimentos posteriores não foram considerados tão diferentes (SANT’ANNA; ALCÂNTARA; PEREIRA; CAPPELLE *et al.*, 2019).

O aumento do interesse científico e político pela “governança”, a qual associa-se à coordenação e controle das ações visando a produção do conhecimento compartilhado, onde é estimulando a cooperação e a inovação (ANSELL; GASH, 2008), foi reflexo de mudanças em nossa sociedade e fruto das tentativas dos pesquisadores em saber lidar com os novos fenômenos e práticas empíricas, que até então, estavam sendo observadas. Sua base estrutural, que teria invocado o estudo no campo da administração pública, estaria vinculada a uma era de mudança nas últimas décadas, onde a globalização e a democratização estavam em ascensão (CHHOTRAY, V.; STOKER, G, 2009).

A Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*), incorporada na administração pública do Brasil no início de 1990, tinha como propósito a substituição daquele modelo engessado, burocrático, excessivamente hierarquizado que até então predominava. Suas características impulsionaram mudanças de paradigmas na administração, inspirando assim, um formato mais moderno e gerencial, chamado “administração pública gerencial”. Esse novo modelo é focado em algumas características praticadas no setor privado a serem utilizadas

também no setor público, entre eles o aumento da eficiência, alcance de resultados satisfatórios e a eventual responsabilização dos atores políticos (SANT'ANNA; ALCÂNTARA; PEREIRA; CAPPELLE et al., 2019).

Entretanto, não se conseguiu atingir parte desses objetivos, conforme apontado por alguns autores, entre eles Kissler e Heidemann (2006); Matias-Pereira (2010); Bryson, Crosby, e Stone (2014), havendo assim, a necessidade de uma ação coletiva que envolvesse os diversos atores (Estado, sociedade civil e mercado) na condução da gestão pública, na criação de valores, além da promoção da eficiência e eficácia por meio de processo colaborativo e democrático. Mas, mesmo assim, nos dizeres de Sant'Anna *et al.* (2019), a tomada de decisão ainda continuava sendo centralizada na figura estatal, colocando em discussão a eficiência do movimento gerencialista.

A presença de diversas partes interessadas que se envolviam na governança, bem como seu ambiente social inserido, dificultavam a definição e a solução dos problemas associados aos serviços públicos (CALLEGARO, 2020). Segundo a autora, numa abordagem emergente da Nova Gestão Pública (NGP), destaca quatro posturas imprescindíveis que em conjunto representam uma resposta aos desafios atuais e às antigas deficiências encontradas neste modelo, as quais incluem: ênfase no valor público, o reconhecimento do governo como garantidor de valores públicos, crença na importância da gestão pública e uma maior ênfase na cidadania, ou seja, a concepção da governança democrática e colaborativa.

Sendo assim, conforme Alford e Hughes (2008), a NGP pode ser entendida como um “corretivo” ao modelo tradicional existente de administração pública (ALFORD; HUGHES, 2008), onde a cooperação entre organizações públicas e privadas para o alcance dos resultados passou a ser uma preocupação primordial, incitando alguns autores afirmarem que a Governança Colaborativa veio em sucessão a Nova Gestão Pública (STOKER, 2006; ALFORD; HUGHES, 2008).

De acordo com outros pesquisadores da área, entre eles, Bodin (2017) e Ansell e Torfing (2015), afirmam que esse modelo colaborativo teria se originado em decorrência das complexidades das organizações e da fragmentação política existente. Como consequência, teria emergido uma compreensão predominante que nenhuma organização teria o conhecimento ou os recursos necessários para a resolução unilateral dos problemas sociais considerados complexos (BARTZ; TURCATO; BAGGIO, 2019).

Nesse contexto teórico, o conceito de governança colaborativa (GC) foi ganhando espaço nos dias atuais, sendo alvo constante de discussões em sua literatura internacional, embora no Brasil os estudos sobre GC ainda sejam incipientes (SANT'ANNA *et al.*, 2019).

Nesse novo modelo de governança, insta ressaltar que o Estado não mais se sobrepõe aos outros atores parceiros, mas se posta no mesmo nível, em posição de igualdade, na apresentação de uma estrutura de diálogo e construção conjunta de decisões conforme os autores Ansell e Gash (2008).

A governança colaborativa também se destacou em decorrência das falhas existentes nos sistemas de governança antecedentes, originando-se em resposta à amorosidade desses sistemas e seu custo elevado em termos de oportunidade das organizações e a politização da regulamentação (ANSELL; GASH, 2008). Por essa causa, é frequentemente usada quando há omissões nas demandas apresentadas às jurisdições institucionais existentes ou quando são atendidas somente por uma única jurisdição (ANSELL; TORFING, 2015).

Governança colaborativa, um dos qualificativos mais atraentes da governança pública contemporânea, é a governança em rede, multi e pluri-institucional para coprodução de políticas e serviços públicos (Agranof, 2007; Koliba et al., 2011). Formam, na expressão de Agranoff (2007), “colaborarquias” autogeridas, onde a colaboração advém da confiança e da interdependência e vai além da cooperação (que pode ser esporádica), porque baseia-se em reciprocidade, integração, formalização, alinhamento finalístico e de longo prazo (Agranoff e McGuire, 2003). Nesse contexto, parcerias figuram como formas concretas de implementação de arranjos em rede (MARTINS, 2016, p. 19).

Sendo assim, a governança busca compreender a forma de construção do processo de tomada de decisão de maneira coletiva. Sua introdução coincidiu com a sensação de que os modelos existentes estavam falhando no sentido de não conseguir compreender o que de fato estava acontecendo ou não fornecendo um enquadramento adequado das questões-chave para os reformadores de políticas públicas (CHHOTRAY, V.; STOKER, G, 2009).

Por outro lado, Emerson; Nabatchi e Balogh (2012) atribuíram um conceito mais ampliado de governança colaborativa conceituando-a como processos e estruturas de tomada de decisão ou gestão política que envolvam as pessoas de forma construtiva em todos os limites de agências públicas, níveis de governo e/ou os setores público, privado ou civis com o propósito público que de outra forma não poderia ser realizado. Segundo eles, a definição ora trazida de governança colaborativa, captura uma gama mais ampla de emergentes de governança além das fronteiras, estendendo-se, assim, além do foco convencional no gestor público ou no setor público formal.

Desse modo, seria mais amplo do que a definição proposta por Ansell e Gash (2008), pois não limita a governança colaborativa apenas formal, abarcando a “*multipartner*

*governance*” ou “governança multiparceiros”, que poderá incluir parcerias entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade.

#### **2.4.2 Características e pressupostos da Governança Colaborativa**

O conceito de Chhotray e Stoker (2009) associa governança a um conjunto de regras formais ou informais para a tomada de decisões coletivas, inseridas em ambientes onde há uma pluralidade de atores ou organizações envolvidas. Ademais, “[...] onde nenhum sistema de controle formal poderá estipular os termos do relacionamento entre esses atores e organizações” (CHHOTRAY, V.; STOKER, G, 2009).

Assim, a GC surge como nova proposta em ascensão para substituir as antigas abordagens tradicionais de comando e controle, inclusive da própria governança pública, onde preconizava essencialmente a mera participação formal. Ou seja, na GC importam muito mais os valores construídos e as trocas entre os envolvidos do que a contabilização das atividades, conforme dizeres Sant’Ana *et al.* (2019) ao citar Bryson *et al.* (2015).

Focada no processo de decisão coletiva, a GC também pode ser entendida como arranjo que envolve tantos atores do setor público quanto do privado, mobilizados num processo de deliberação inclusiva e participativa, com o objetivo de chegar ao consenso, na busca pela solução de problemas públicos considerados complexos. Dessa maneira, incorpora-se ao conceito de governança o termo “colaborativa”, ou a própria “colaboração”, para sinalizar um modo específico de interação que é, por sua vez, deliberativo, multilateral, orientado pelo consenso e para a produção conjunta de soluções ou resultados (ANSELL; GASH, 2008).

Tonelli *et al.* (2018) afirmam que a abordagem de uma nova governança tem se originado nos contextos de relacionamento entre Estado e agentes não estatais. Mencionado contexto, correlaciona-se aos arranjos temporários entre os atores, sejam eles não somente públicos, mas como também privados. Em conjunto, estes são responsáveis pelos processos decisórios coletivos aplicados às demandas públicas, sendo citados diversos autores desta nova abordagem na administração pública.

Desse modo, os autores Bingham (2010), Purdy (2012), Siddiki, Carboni, Koski e Sadiq (2015), afirmam que a governança colaborativa insurge de políticas públicas voltadas para a substituição de comandos tradicionais e abordagens de controle, onde a participação torna os processos colaborativos mais responsivos a situações delicadas, tornando as deliberações públicas legítimas em termos de aceitação e confortável em comparação aos procedimentos tradicionais de governança.

No mesmo estudo, onde foi realizada uma análise de escopo sobre as principais obras associadas à governança colaborativa, Tonelli *et al.*, (2018) concluíram que há uma lacuna de pesquisa científica na temática de governança colaborativa ou arranjos colaborativos, pois há uma necessidade iminente de estudos que possibilitem encontrar componentes imprescindíveis para à atribuição de uma colaboração bem-sucedida ou as propriedades inerentes à governança colaborativa.

No entanto, após a análise da literatura pesquisada pelos autores, ficou evidente que algumas características da colaboração devem preexistir para estabelecer um ciclo virtual de construção de coesão e engajar diferentes agentes nesse processo” (TONELLI *et al.*, 2018, p. 14). Ademais, os autores apresentam uma preocupação nos estudos associados à governança colaborativa no sentido de levantar elementos imprescindíveis que a compõe: “[...] A investigação empírica pode ajudar a compreender o arranjo colaborativo e identificar os elementos necessários para alcançar um alto desempenho e explorar melhor a relação entre eles” (TONELLI *et al.*, 2018, p. 15).

Desse modo, fica evidente que a governança colaborativa se distingue de outras formas de governar ou governança e de outros tipos de decisão consensual, pois sua abordagem é focada para a resolução de problemas e questões complexas (BODIN, 2017) da seara pública (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012), provenientes de uma limitação ou reconhecimento de que o Estado é incapaz de resolver ou solucionar os problemas sociais de maneira unilateral (AGRANOFF, 2005).

Por outro lado, insta ressaltar que alguns estudiosos da área realizaram vários estudos para demonstrar a evolução e principais propriedades da governança colaborativa, a partir dos principais elementos atrelados ao seu conceito que, por sua vez, conforme visto, não é unívoco ou pacificamente delimitado.

Conforme apresentado por Tonelli *et al.* (2018), em sua pesquisa que visou identificar os elementos centrais de um arranjo colaborativo (estudo de escopo para compreensão da governança colaborativa), foram realizadas diversas pesquisas na literatura associada à GC e suas principais terminologias vinculadas: processo colaborativo (ANSELL; GASH, 2008), capacidade colaborativa (GOODMAN *et al.*, 1998; GARCÍA-RAMÍREZ *et al.*, 2009), regime de governança colaborativa (EMERSON *et al.*, 2012), gestão horizontal (FIERLBECK, 2010) e trabalho em equipe e parceria (SULLIVAN *et al.*, 2006).

Tonelli *et al.* (2018) destacam que esses estudos são relevantes sobre governança colaborativa e auxiliam na compreensão do complicado processo de interação que ocorre entre múltiplos atores (MAH e HILLS, 2014), reafirmando que a GC é um conjunto de questões,

onde estão presentes alguns elementos centrais como engajamento cívico, gestão pública colaborativa, democracia deliberativa, solução e negociações de conflitos, bem como outros meios deliberativos e consensuais encontrados no processo político, não se limitando, contudo, somente a eles.

Os autores Chhotray e Stoker (2009) ao estudarem a governança, afirmam que esse modelo é envolvido tanto de arranjos formais, os quais existem para estruturar a tomada de decisões pelos Estado, quanto também nos arranjos informais, constituídos nas práticas, convenções ou costumes. Assim, dedicam seus estudos quando a governança se preocupa mais com as denominadas “regras de uso”, ou seja, a interação específica de instituições formais e informais que influencia a maneira como um grupo de pessoas determina o que decidir, como decidir e quem decidirá. Essas questões, por sua vez, são apresentadas pelos autores como pontos chaves da governança (CHHOTRAY; STOKER, 2009).

Desse modo, torna-se imperioso retomar o conceito de governança trazido pelos autores seminais, bem como seus elementos básicos constitutivos, que auxiliam na compreensão da Teoria de Governança trazida por eles:

Governança é sobre as regras de tomada de decisão coletiva em ambientes onde há uma pluralidade de atores ou organizações e onde nenhum sistema de controle formal pode ditar os termos do relacionamento entre esses atores e organizações. Há quatro elementos sobre essa definição que valem a pena nos determos um pouco mais [...]” (CHHOTRAY; STOKER, 2009, p. 03).

A Teoria de Governança está intimamente ligada à prática da tomada de decisão coletiva. Desse modo, assim como outros autores (TONELLI *et al.*, 2018; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; ANSELL; GASH, 2008) há uma reclamação regular em todas as literaturas, a qual a governança é muitas vezes vagamente definida e o escopo de sua aplicação não é devidamente especificado (CHHOTRAY, V.; STOKER, G, 2009).

Como saída, apresentam a definição anteriormente exposta como forma de preencher essas lacunas, enfatizando a presença de quatro elementos fundamentais que devem estar presentes neste novo modelo de gestão, denominado governança: i - a presença das regras que poderão ser tanto de natureza formais quanto informais; ii – decisões coletivas que envolvem questões de influência e controle mútuos; iii – a tomada de decisão que poderá ser a nível estratégico e regida por regras, mas como também poderá estar contida na prática diária de implementação de um sistema ou organização; iv – a ideia de que em governança nenhum sistema de controle formal pode ditar as regras das relações e dos resultados, ou seja, governança é um mundo onde ninguém estará no comando. Com relação a este último elemento,

os autores esclarecem que a autoridade e coerção são recursos que poderão estar presentes em arranjos de governança, entretanto, nunca poderão estar em quantidade ou qualidade suficiente para significar que eles podem controlar o processo de tomada de decisão (CHHOTRAY, V.; STOKER, G, 2009).

Para finalizar, Chhotray e Stoker (2009) declaram que a teoria da governança está interessada não apenas em oferecer explicações, mas também em fornecer conselhos. Desse modo, interessante passagem na obra dos autores que enaltecem a importância do estudo e aplicação dos fundamentos da governança não somente na gestão pública atual, mas como também pelo mundo, em decorrência da tomada de decisão ser algo intrínseco à natureza humana, tornado ela imprescindível nos dias atuais:

O estudo da governança está focado não apenas em auxiliar uma melhor compreensão de parte do nosso mundo, mas também tem a preocupação de como o funcionamento e a operação desse mundo podem ser melhorados. A interdependência de nossas vidas torna a construção de mecanismos de tomada de decisão coletiva uma atividade humana essencial e significativa. Precisamos entender as mudanças nas maneiras pelas quais o desafio da governança está sendo enfrentado e se há maneiras de melhorar a maneira como enfrentamos esse desafio. Com todos os mecanismos de governança, há desafios de entrada e saída a serem enfrentados. Os interesses certos estão envolvidos na tomada de decisões? O arranjo de governança ajuda a obter melhores resultados? (CHHOTRAY; STOKER, 2009, p. 05).

Assim o estudo dos pressupostos da Governança Colaborativa em políticas públicas, especialmente àquelas direcionadas para a segurança pública, irão proporcionar a construção de novas ideias que possibilitará a tomada de decisões conjuntas, coerentes e eficazes num processo de deliberação inclusiva e participativa com o objetivo de se chegar ao consenso.

### 3 METODOLOGIA

A presente pesquisa é de natureza qualitativa considerando o seu processo de desenvolvimento e forma de abordagem. Por meio de uma pesquisa do tipo qualitativa, pode-se angariar a imersão do pesquisador em sua realidade de estudo (DENZIN; LINCOLN, 2000). A figura do pesquisador se ampara numa perspectiva interpretativa, ou seja, extraindo opiniões, atitudes ou percepções dos diversos sujeitos envolvidos nos fenômenos organizacionais.

O autor Godoy (1995) menciona que na pesquisa qualitativa não há o enfoque em enumerar ou medir os eventos estudados, nem o emprego instrumental da estatística na análise dos dados coletados. Pelo contrário, a pesquisa qualitativa envolve a aquisição de dados descritivos sobre lugares, pessoas e processos interativos, através do “[...] contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo as perspectivas dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995, p. 58).

Assim, o estudo dos aspectos vivenciais e subjetivos dos diversos atores sociais envolvidos na presente pesquisa, entre eles policiais militares, integrantes da sociedade civil (comerciantes, empresários e associações) e demais representantes órgãos públicos implicaram na utilização de métodos de pesquisa que permitiram a compreensão das experiências e expertises, as quais transformar-se em objeto de conhecimento.

A forma de abordagem do tipo qualitativa possibilitou a extração dos dados e interpretação de informações colhidas, atribuindo assim, significados. Ou seja, foi considerado a relação dinâmica entre o mundo real de desenvolvimento da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras e seus sujeitos envolvidos que não puderam ser quantificáveis. O pesquisador foi o elemento chave e a fonte principal de dados seu ambiente natural. Por fim, nesta pesquisa não houve o emprego de métodos e técnicas estatísticas, mas optou-se em alguns momentos pela estatística descritiva para organização das informações colhidas, o que por si só, não se caracterizou como uma pesquisa do tipo quantitativa.

Diante disso, justificou-se a escolha da abordagem qualitativa para a pesquisa sobre a descrição e avaliação da eficácia dos instrumentos de gestão e condução da “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras sob o contexto da polícia comunitária e governança colaborativa como será apresentada.

Por sua vez, optou-se como método de pesquisa o estudo de caso, considerando-se a possibilidade de um maior grau de aprofundamento e detalhamento dos fenômenos organizacionais na sua própria realidade (VERGARA, 2005). Os autores Serapioni (2000) e

Yin (2005) consideram que o método estudo de caso, embora apresente uma certa generalização quanto ao conhecimento construído, ele possibilita ao pesquisador uma reflexão quanto ao objeto de estudo, como maneira de testar no campo empírico as generalizações já alcançadas ou reconhecidas.

No que se refere aos lócus da pesquisa, importante apresentar, conforme dito na introdução, que no ano 2011 foi desenvolvido pela PMMG em âmbito institucional uma estratégia inovadora de intervenção preventiva e mobilização social, por intermédio da edição da Instrução nº 3.03.11/2011-CG, a qual visou regular o desenvolvimento da participação sistêmica da sociedade através da criação das “Redes de Vizinhos Protegidos”, conforme visto na introdução. Esta por sua vez, foi revista e ampliada para uma nova versão, originando-se outras formas de redes, não limitadas somente à espécie “Vizinhos Protegidos”, conforme sua nova norma regulatória, a Instrução nº 3.03.16/2016-CG.

Esse instrumento normativo até os dias atuais regula a implantação da “Rede de Proteção Preventiva” nas comunidades do Estado de Minas Gerais sob um viés mais ampliativo e multiespacial de uma política pública participativa. O programa pressupõe a participação nas redes de diversas categorias de atores governamentais ou não governamentais, engajados na intervenção dos processos de condução das redes e a busca incessante de soluções conjuntas e compartilhadas.

Assim, a “Rede de Proteção Preventiva” em seu conceito genérico e macro, pode ser subdividida em espécies de redes locais, tais como as “Redes de Comerciantes Protegidos”, “Rede de Repúblicas Protegidas”, “Rede de Vizinhos Rurais Protegidas”, onde em 2014 passou a ser desenvolvida na região comercial do município de Lavras – Minas Gerais, a “Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras”, lançada oficialmente no início do ano de 2015.

Em linhas gerais, desse modo, o cenário ou lócus da pesquisa se desenvolverá na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, a qual conta com um gestor institucional predefinido (Oficial da PM) e seus auxiliares (Praças que efetuam o patrulhamento no setor Centro), os quais possuem a responsabilidade em cadastrar os interessados, realizar reuniões, prestar esclarecimento e informações, transmitir dicas de segurança e prevenção, realizar reuniões, entre outras atividades previstas no programa. Para a troca de informações, visando um compartilhamento eficiente e instantâneo entre seus integrantes, foi criado um grupo específico no aplicativo “*Whatsapp*” denominado “RCP Centro - ComerProt”, onde atualmente é utilizado como principal veículo de condução das atividades na rede e troca de mensagens entre os atores participantes, o qual foi utilizado também como fonte de coleta de dados para o pesquisador.

A presente pesquisa em decorrência dos seus objetivos específicos estipulados, se caracteriza quanto a sua natureza como pesquisa básica ou fundamental, pois seu objeto visou realizar uma avaliação da eficácia da “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras, enquanto política de segurança pública, fundamentada em policiamento comunitário e governança colaborativa, gerando assim, conhecimentos que poderão ser utilizados para revisar e aprimorar essa iniciativa.

Desse modo, por constituir-se como uma pesquisa do tipo qualitativa, foram utilizados como principais instrumentos de coleta de informações a pesquisa bibliográfica e documental, a entrevista semiestruturada e em profundidade e a observação não participante.

Para Vergara (2005), a pesquisa do tipo bibliográfica se constitui pela consulta e a reflexão sobre os diversos materiais publicados, livros, revistas científicas ou eletrônicas. Por outro lado, a pesquisa documental é concretizada por meio do levantamento de documentos produzidos e/ou mantidos em organizações públicas e privadas, os quais possam conter diretrizes, normativas e comunicações internas e interorganizacionais.

Assim, o conteúdo bibliográfico do referencial teórico foi extraído e levantado por intermédio de buscas realizadas nas bases científicas do “Portal de Periódico Capes” e “Google Acadêmico”, onde procurou-se delimitar artigos científicos que associassem aos principais eixos temáticos da pesquisa: policiamento comunitário, políticas públicas, políticas de segurança pública, governança colaborativa e redes de políticas públicas.

Foi realizado o levantamento documental das principais legislações existentes e documentos institucionais normativos afetos à Rede de Proteção da PMMG, Políticas de Segurança Pública no Brasil e no estado de Minas Gerais, bem como pesquisas em bancos de dados da P3/8º BPM (seção da polícia militar em Lavras responsável pela coordenação e controle de projetos institucionais, entre eles a própria Redes de Proteção, e local onde o pesquisador executa seus trabalhos atualmente como auxiliar administrativo), os quais considerados em conjunto, constituíram fonte para o tratamento analítico da pesquisa em suas etapas futuras.

O trabalho de campo foi realizado através da aplicação de entrevistas em profundidade, participação em reuniões e a realização de contatos formais com participantes civis e militares integrantes da Rede de Comerciantes.

Para realização das entrevistas em profundidade, as quais foram primordiais para a coleta de informações e posterior apresentação dos resultados, foram construídos 02 (dois) roteiros de entrevistas semiestruturados para aplicação em dois grupos distintos, conforme presentes nos Apêndices A e B. O primeiro grupo denominado Grupo 01 (G01) foi constituído

por policiais militares pertencentes ao Setor Centro de Lavras e que executam os trabalhos de policiamento e atendimento de ocorrências diversas neste perímetro, local compreendido pela Rede de Comerciantes. Por outro lado, o segundo grupo, denominado como Grupo 02 (G02) foi composto pelo público civil, ou seja, todos os demais integrantes da rede, comerciantes, empresários, lojistas ou associações envolvidas direta ou indiretamente nos trabalhos executados pela rede e inseridos no grupo *WhatsApp* específico criado, como visto. Os trabalhos de entrevista foram desenvolvidos nos respectivos locais de trabalho dos entrevistados no período de abril a maio de 2023, sendo organizada primeiramente sua aplicação ao público do G01 composto pelos militares e, posteriormente, ao G02 direcionado ao público civil.

Todas as entrevistas foram presenciais e gravadas no celular do pesquisador através do aplicativo “gravador de voz”, após a autorização prévia dos seus entrevistados, mediante concessão de consentimento materializado em “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (TCLE), o qual foi lido, disponibilizado uma via e assinado pelos participantes. Previamente à realização das entrevistas, foram esclarecidos os objetivos da pesquisa, a preservação do anonimato dos participantes, entre outras informações pertinentes, as quais foram transmitidas pessoalmente e por intermédio do convite prévio realizado dentro do grupo de *WhatsApp* da rede. Os TCLE’s confeccionados e assinados encontram-se arquivados com o discente pesquisador e deverão ser preservados pelo período legal de 05 (cinco) anos.

Esgotada à aplicação das entrevistas em profundidade para os dois grupos, foi disponibilizado no grupo de *WhatsApp*, no período de junho a julho de 2023, um link para acesso ao questionário semiestruturado, construído via “*Google Forms*”, presente no Apêndice C, o qual visou englobar os atores civis não envolvidos nas entrevistas em profundidade e cadastrados na Rede de Comerciantes Protegidos do município. Esse grupo, denominado como Grupo 03 (G03), possibilitou abarcar um número maior de participantes, mas como também potencializar e tornar mais acessível a busca e obtenção de informações para a apresentação dos resultados desta pesquisa. Salienta-se que o questionário, de idêntica forma como ocorreu nas entrevistas, foi precedido e vinculado ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), onde abarcou todas as informações da pesquisa, entre elas, seus objetivos, a preservação do anonimato e a necessidade do consentimento prévio de seus participantes para a inserção das respostas.

Ressalta-se que para a consecução das atividades de coleta de dados ora relatadas e atendo-se às exigências institucionais da UFLA para o desenvolvimento de pesquisa científica, os roteiros de entrevistas (Apêndices A e B), o questionário semiestruturado (Apêndice C), o ofício emitido à Polícia Militar autorizando a pesquisa, o Termo de Consentimento Livre e

Esclarecido (TCLE), foram todos submetidos e encaminhados previamente ao Comitê de Ética da Universidade Federal de Lavras, por intermédio da Plataforma Brasil. No dia 26 de março de 2023, a pesquisa de campo foi autorizada pelo parecer consubstanciado nº 5.963.589.

Em continuidade à apresentação das questões de natureza ética, frisa-se novamente que foram adotados todos os cuidados mencionados pelo autor Spink e Menegon (2004) para a condução da pesquisa, ou seja, os entrevistados foram informados do objetivo da pesquisa para a obtenção de seu consentimento; protegido o anonimato dos entrevistados e estabelecidos parâmetros para a condução das entrevistas, evidentemente expostos no TCLE.

Por sua vez, os roteiros das entrevistas e o questionário aplicados (Apêndices A, B e C) foram organizados e estruturados visando atingir os objetivos elencados na pesquisa, dar subsídios para a resolução do problema de pesquisa e, acima de tudo, facilitar a apresentação das principais categorias teóricas e empíricas que deram suporte para a análise de conteúdo dos dados auferidos.

Assim, as entrevistas e o questionário foram organizados sob os pilares dos 04 (quatro) eixos temáticos principais desta pesquisa: i – perfil do respondente; ii – valores/crenças sociais e institucionais; iii – conhecimentos polícia comunitária, rede de comerciantes protegidos e eficácia e iv – governança colaborativa e o policiamento comunitário, os quais subsidiaram a apresentação de categorias teóricas e empíricas da pesquisa e análise dos resultados.

Em linhas gerais, em decorrência da realização das entrevistas em profundidade aos militares (G01) e civis (G02) e a aplicação do questionário semiestruturado aos participantes civis da rede (G03), via *Google Forms*, desenvolvidos no intervalo de abril a junho de 2023, foi obtido o quantitativo de 39 (trinta e nove) participantes, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Número dos entrevistados por grupo e fontes de coleta de dados

<b>Fonte Coleta de Dados</b>	<b>Grupo 01 Militares Setor Centro</b>	<b>Grupo 02 Público Civil</b>	<b>Grupo 03 Público Civil</b>	<b>Total</b>
Entrevista	10	10	-	20
Google Forms	-	-	19	19
<b>Total</b>	10	10	19	39

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas e questionário desenvolvidos (2023).

No que se refere à composição e perfil dos seus integrantes, verificou-se através das entrevistas realizadas no Grupo 02, que a rede é composta pela participação e interação,

predominantemente, de comerciantes e empresários possuidores de estabelecimentos comerciais na região central de Lavras, conforme quadro resumo abaixo.

Quadro 3 - Perfil integrantes da Rede de Comerciantes Protegidos de Lavras

<b>Participante</b>	<b>Idade (anos)</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Atividade exercida</b>	<b>Tempo de trabalho na atividade (anos)</b>
EC 01	42	Ens. Médio	Empresário	20
EC 02	43	Pós-Graduação	Comerciante	16
EC 03	50	Ens. Médio	Comerciante	30
EC 04	59	Ens. Superior	Empresária	30
EC 05	32	Ens. Superior	Gestor Comercial	14
EC 06	27	Ens. Superior	Empresário	02
EC 07	45	Ens. Superior	Comerciante	10
EC 08	30	Ens. Superior	Comerciante	05
EC 09	39	Ens. Superior	Comerciante	05
EC 10	37	Pós-Graduação	Comerciante	06
<b>Média/ Predominância</b>	Média 40,4 Anos	Ens. Superior (Predominância)	Comerciantes (Predominância)	Média 13,8 Anos

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2023).

A composição da idade média dos atores sociais civis é de aproximadamente 40 (quarenta) anos e sua grande maioria possui formação em ensino superior (seis integrantes) ou até a pós-graduação (dois integrantes). O tempo de trabalho na atual atividade é em torno de 14 (quatorze) anos, considerando-se a média aritmética dos dez entrevistados na pesquisa de campo e realizada conforme a manifestação voluntária declinada inicialmente no grupo de *WhatsApp*.

Por fim, como último instrumento de coleta de informações, a observação não participante foi utilizada em decorrência do acompanhamento das interações e troca de informações dos usuários no grupo do *WhatsApp* existente da “Rede de Comerciantes Protegidos – Setor Centro”, bem como da realização das entrevistas em profundidade, aplicação do questionário semiestruturado e presença em 02 (duas) reuniões da rede nos meses de janeiro e junho de 2023.

Como principal técnica de análise das informações a serem colhidas para tratamento do material resultante das entrevistas e todo o material levantado foi utilizada a “análise de

conteúdo”. O autor Bardin (2006) define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas empregadas para a compreensão dos conteúdos de mensagens. A autora Minayo (2011) veio a complementar, mencionando que há quatro técnicas de análise de conteúdo, sendo a análise de enunciação, análise de expressão, análise temática e análise de avaliação.

A análise de avaliação, conforme Minayo (2011), tem o propósito de analisar o conjunto das opiniões, os atos e os objetos, onde há o posicionamento favorável ou contra do entrevistado, seu envolvimento emocional presente nos textos. Desse modo, foi utilizado como norte, a análise de conteúdo do tipo análise de avaliação, a qual contribuiu sobremaneira para a construção desta dissertação, desenvolvida nas três etapas citadas por Bardin (2006): (i) pré-análise, (ii) exploração do material e (iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Essas etapas não foram desenvolvidas de forma isoladas, mas sim inter-relacionadas, possibilitando a retomada de fases anteriores, maiores esclarecimentos e a fundamentação das interpretações realizadas pelo pesquisador.

Na fase da análise prévia, as entrevistas foram ouvidas minuciosamente, transcritas e agrupadas a partir dos roteiros que foram construídos e desenvolvidos. Para a transcrição das gravações obtidas das entrevistas aplicadas nos Grupos 01 e 02, foi utilizado o programa “*Transkriptor*”, o qual auxiliou na conversão dos áudios em textos transcritos. Estes por sua vez, foram todos auditados e conferidos minuciosamente pelo pesquisador, preservando-se assim, a integralidade e fidelidade do conteúdo que era transcrito dos áudios. Na leitura dos textos que foram transcritos dos 20 (vinte) participantes entrevistados (civis e militares), buscou-se levantar as principais palavras-chave e as frases de relatos, possibilitando o contato e conhecimento do material, sua devida organização e formulação de ideias iniciais, as quais serviram para nortear posteriormente a análise. Para as respostas auferidas no questionário semiestruturado também foi realizado uma análise prévia, não necessitando, porém, a transcrição das repostas, já que as respostas foram consignadas e organizadas no próprio formulário on-line.

Já na fase de exploração do material, foi desenvolvida através da separação e agrupamento das respostas dos entrevistados, constituindo-se as unidades de análise da pesquisa. Adiante, foi checado se as categorias pré-determinadas encontravam-se inseridas nas unidades de análise, buscando-se também a identificação de outras categorias relevantes nessa fase de exploração, considerada por Bardin (2006) como categorização. A categorização resumidamente é um procedimento de classificação dos elementos que constituem um conjunto em análise.

Avançando já no final do trabalho, na fase de tratamento dos resultados (a inferência, a interpretação dos dados e informações), as unidades de análise com suas categorias pré-determinadas e empíricas apresentadas, foram devidamente interpretadas com a finalidade de subsidiar no alcance dos objetivos da pesquisa. Nesse processo, as inferências realizadas a partir das informações colhidas e analisadas foram pautadas no problema e objetivos específicos da pesquisa. Desse modo, buscou-se elucidar se os instrumentos de implementação e condução da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras são eficientes ou não sob a abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário, bem como apresentar medidas interventivas na gestão e condução das Rede de Comerciantes Protegidos com o intuito de contribuir para seu aperfeiçoamento e evolução enquanto política de segurança pública.

Após toda a descrição dos procedimentos metodológicos a serem adotados na presente pesquisa, apresenta-se um quadro resumo, o qual sintetiza os procedimentos que farão parte da apresentação e discussão dos resultados dessa dissertação.

Quadro 4 - Síntese das técnicas de coleta e análise das informações

<b>Objetivo geral</b>	<b>Problema de Pesquisa</b>	<b>Técnicas de coleta e análise</b>
Analisar a eficácia da “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras considerando seus instrumentos de implementação e condução, sob a abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário.	- Como tornar a “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras mais eficaz considerando seus instrumentos de implementação e condução sob a abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário?	- Pesquisa bibliográfica, documental, entrevista semiestruturada, entrevista em profundidade e observação não participante.  - O tratamento das informações será realizado por meio da análise de conteúdo.
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Questões específicas</b>	<b>Técnicas de coleta e análise</b>
1) Descrever os princípios e características do policiamento comunitário e da Rede de Comerciantes Protegidos de Lavras	- Quais são os fundamentos da Polícia Comunitária, sua origem e pressupostos? - Quando surgiu o policiamento comunitário em Minas Gerais? - Como surgiram as Redes de Proteção Preventiva na PMMG? Quais suas características? É uma política de segurança pública?	- Pesquisa bibliográfica e documental.  - Análise das mensagens do grupo de WhatsApp específico.
2) Identificar os principais pressupostos e princípios da governança colaborativa e verificar se esses estão em consonância aos objetivos da política de segurança pública estadual da PMMG - “Rede de Proteção Preventiva”.	- Quais são os pressupostos e princípios da governança colaborativa? - Quais são os objetivos da Rede de Proteção Preventiva da PMMG? - Os pressupostos da governança colaborativa estão em consonância aos objetivos da política de segurança pública estadual da PMMG - “Rede de Proteção Preventiva”?	- Pesquisa bibliográfica e documental.  - Entrevista semiestruturada e em profundidade e aplicação questionário semiestruturado.  - Análise de conteúdo.  - Análise das mensagens do grupo de WhatsApp específico.

<p>3) Descrever e avaliar a eficácia dos instrumentos de trabalho da “Rede de Comerciantes Protegidos” da Polícia Militar de Lavras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais são os modelos ou tipologias de avaliação e análise de políticas públicas?</li> <li>- Quais são os principais instrumentos de trabalho da “Rede de Comerciantes Protegidos” da Polícia Militar de Lavras?</li> <li>- Quais as tipologias de análise da eficácia em políticas públicas que poderão ser incorporadas na rede?</li> <li>- A Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras está sendo eficaz quanto aos objetivos firmados em sua instrução?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa bibliográfica e documental.</li> <li>- Entrevista semiestruturada e em profundidade e aplicação questionário semiestruturado.</li> <li>- Análise de conteúdo.</li> </ul>
<p>4) Propor sugestões na gestão e condução das Rede de Comerciantes Protegidos com o intuito de contribuir com o aperfeiçoamento desse instrumento de policiamento comunitário</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais sugestões e principais contribuições teóricas poderão ser aplicadas para a melhoria da eficácia da rede?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa bibliográfica e documental.</li> <li>- Análise de conteúdo.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para uma apresentação coordenada e organizada do presente trabalho, seus resultados e discussões foram estruturados conforme seus objetivos específicos e categorias teóricas pré-determinadas e empíricas. Essas categorias, por sua vez, foram correlacionadas aos objetivos fixados na pesquisa desenvolvida e apresentados conforme a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2006).

As categorias ou processo de categorização foram extraídos dos 04 (quatro) principais eixos temáticos explorados nesta dissertação, sendo assim identificadas: o Policiamento Comunitário, as Redes de Proteção Preventiva, as Políticas Públicas e, por fim, a Governança Colaborativa. Essas principais categorias (teóricas pré-determinadas) foram exploradas no transcorrer de toda a pesquisa documental/bibliográfica e possibilitaram o surgimento de outras categorias empíricas abstraídas no decorrer da construção e realização das entrevistas em profundidade, aplicação do questionário semiestruturado e desenvolvimento da pesquisa documental.

Assim, as categorias empíricas, por sua vez, serão também discutidas e abordadas nas principais subseções que compõem este capítulo. Nesse sentido, a valorização dos trabalhos da PM; a mobilização e o engajamento social; a confiança e credibilidade na polícia e sugestões/percepções para melhorias nos trabalhos, são algumas categorias empíricas apontadas no decorrer da pesquisa e que farão parte também das discussões e resultados.

A elaboração dos resultados originou-se da relação da pesquisa documental/bibliográfica realizada junto aos principais pontos de vista e impressões dos diversos atores sociais entrevistados (policiais militares e atores civis), englobando assim, uma análise de semelhanças e/ou divergências das respostas alcançadas. Num segundo momento, buscou-se nesse processo de tratamento e apresentação dos resultados, a realização da interpretação dos dados obtidos, confrontando-os ao referencial teórico ora exposto, possibilitando a exposição de ideias e sínteses que evidenciam os resultados e as inferências fundamentadas, organizadas em quatro subseções que compõem este capítulo.

A primeira subseção denominada “Policiamento Comunitário e as Redes de Proteção” da PMMG” objetiva traçar um panorama geral sobre o policiamento comunitário dentro do contexto das Redes de Proteção da Polícia Militar, suas principais características, pressupostos e objetivos; a constituição das redes enquanto política de segurança pública e projeto institucional; as principais informações e orientações compartilhadas atualmente entre a PM e os atores sociais envolvidos na Rede de Comerciantes Protegidos de Lavras e no grupo de

*WhatsApp* denominado “RCP Centro – ComerProt”; os principais modelos de políticas públicas que caracterizam e se aplicam nessa rede, desde sua formulação, implementação até os processos gerenciais de suas atividades e, por fim, discussões preliminares sobre o processo de mobilização social e interação social dos atuais integrantes na rede.

Já na segunda subseção, será discutida e abordada especificamente a “Rede de Comerciantes Protegidos” de Lavras, sua implantação, características e composição; os principais instrumentos de condução e interação social utilizados na rede; principais fatores que impactam diretamente na mobilização e engajamento social; aspectos legais e teóricos sobre as principais normativas que regulamentam a polícia comunitária e as Redes de Proteção no âmbito da PMMG; apresentação de propostas interventivas na rede que visem o aumento da mobilização social e engajamento de outros integrantes não participantes dessa política pública e a necessidade de mobilização de outros membros ou órgãos distintos do setor comercial que possam estar mobilizados e atraídos para a rede. Todos os aspectos apontados anteriormente, serão tratados e contextualizados junto às principais correntes teóricas atreladas aos assuntos com a finalidade de se apresentar um diagnóstico avaliativo sobre a eficácia das atividades exercidas na Rede de Comerciantes no período atual.

A Governança Colaborativa (GC) e a Rede de Comerciantes Protegidos comporão a terceira subseção deste capítulo. Nela serão abordados a GC enquanto novo arranjo colaborativo no setor público e privado, seus principais conceitos teóricos, características e pressupostos; análise avaliativa de alguns objetivos específicos das Redes de Proteção presentes em sua norma regulatória; investigação dos objetivos em consonância aos pressupostos deste novo modelo de gestão e frente às atividades desenvolvidas nas Redes de Comerciantes Protegidos, utilizando-se as principais correntes literárias vinculadas ao assunto.

Na última subseção serão abordados sugestões e medidas propositivas junto à Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, que possibilitem o aperfeiçoamento e aumento da eficácia dessa política dentro do contexto da rede e no campo científico vinculado à segurança pública. Salienta-se que as propostas interventivas não possuem caráter depreciativo ou vinculante, nem mesmo possuem o condão de apresentar eventuais falhas ou desvios. Pelo contrário, visam proporcionar um diagnóstico avaliativo construtivo das atividades atualmente desenvolvidas na rede, o qual possa oferecer subsídios de cunho científico e empírico para a adoção de mecanismos gerenciais inovadores ou aperfeiçoamento das ferramentas já utilizadas, tanto aos responsáveis pela Rede de Comerciantes no município quanto para os demais atores sociais envolvidos.

Por fim, todos os resultados e discussões expostos a seguir foram fundamentados nos dados e informações colhidos nas pesquisas bibliográficas e documentais realizadas, bem como nas entrevistas e questionário semiestruturado aplicados aos Grupos 01 (militares inseridos na rede), Grupo 02 (civis inseridos na rede) e Grupo 03 (civis inseridos da rede, não participantes da entrevista), visando a apresentação de um diagnóstico avaliativo da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras sob a abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário.

#### **4.1 Policiamento comunitário e as “Redes de Proteção” da PMMG**

Por meio da filosofia de polícia comunitária, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) almeja a conquista da confiança das pessoas, baseando-se no fato da natureza humana considerar que quando é defendida coletivamente uma determinada ideia ou solução para um problema, estes exercerão maior influência quando, contrariamente, são expostos de maneira isolada ou unilateral.

Nesse sentido, no ano de 2011, originou-se um projeto na PMMG em instituir no âmbito do estado, as “Redes de Proteção Protetiva”<sup>8</sup>, programa institucional focado na criação de mecanismos de proteção à violência, à criminalidade e a disseminação de uma política pública de aproximação entre a polícia e a comunidade, idealizados através de uma polícia comunitária e trabalhos em rede. Fundamentado no conceito de mobilização e envolvimento social, na percepção que o processo educativo e corporativo promoverá o envolvimento de diferentes atores sociais em torno de propósitos em comum, o enfoque das redes é potencializar a participação dos diversos interessados, comunidades, órgãos públicos e/ou privados.

Desse modo, o programa conta com a participação de redes de lideranças comunitárias ou religiosas, empresários, estudantes, moradores dos bairros, organizações não governamentais (ONGs), enfim, diversas categorias de atores governamentais ou não governamentais engajados na busca de soluções conjuntas para a erradicação ou atenuação de conflitos sociais associados não somente à presença do crime, mas como também vinculados à pobreza, à marginalização, à falta de direitos fundamentais, entre outros.

---

<sup>8</sup>As redes foram instituídas na PMMG através da Instrução nº 3.03.11/2011 – Comando Geral no ano de 2011, a qual regulava a implantação de redes de vizinhos protegidos/redes de proteção nas comunidades do estado de Minas Gerais. Posteriormente, no ano de 2016 a aludida instrução foi revogada e substituída pela atual Instrução nº 3.03.11/2016 – Comando Geral, que regula a implantação da “Rede de Proteção Preventiva” nas comunidades do Estado de Minas Gerais.

Portanto, as Redes de Proteção Preventiva em seu conceito genérico e macro, poderá ser subdividida em espécies de redes locais visando delimitar o conjunto de atores e objetivos em comuns a serem envolvidos e trabalhados. Assim, as redes poderão ser desdobradas em categorias específicas, tais como “Rede de Vizinhos Protegidos”, “Rede de Vizinhos Rurais Protegidos”, Rede “de Comerciantes Protegidos”, entre outras espécies que irão variar em conformidade com o público, ambiente e objetivos a serem atingidos (MINAS GERAIS, 2011; MINAS GERAIS, 2016).

Nesse sentido, dentre os objetivos instituídos para as redes presentes em sua norma regulatória, a Instrução nº 3.03.11/2016 – Comando Geral (MINAS GERAIS, 2016, p. 07), podem ser citados: contribuir para a redução da criminalidade e aumento da sensação de segurança nos locais contemplados pelas redes de proteção; promoção à mobilização social e aproximação entre polícia militar e comunidade; redução dos ambientes que sejam favoráveis aos delitos; promoção do sentimento de participação solidária e voluntária entre os cidadãos, de forma que a pessoa envolvida atue como uma “câmera viva” compartilhando informações com os demais órgãos e, por fim, transmitir à população orientações e dicas básicas de segurança, as quais auxiliem na mudança de comportamentos, evitando-se exposições e vulnerabilidade ao fenômeno criminal.

Essa aproximação da comunidade e polícia militar torna-se necessária e eficiente, entretanto, desde que se desenvolvam atividades que compreendam estratégias aparentemente simples, mas bem organizadas, de fácil execução, baixo custo, elevado valor social e que reforcem a presença através da aproximação direta e constante da Polícia Militar junto à população ordeira e pacífica de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2011, p. 10). O autor Brodeur (2001) apresenta essa máxima dizendo que a polícia deverá lidar com certos problemas, pois não foi encontrado nenhum outro meio de resolvê-los pela sociedade civil. Esses problemas, por sua vez, são residuais e serão transmitidos para a polícia em decorrência de sua posição crucial de “instância final de controle”. Entretanto, o autor ressalta que, embora seja considerada como a instância final, não significará que a polícia militar seja necessariamente uma instância definitiva, pois pressupõe o envolvimento de outros atores sociais para lidarem com os problemas apresentados.

Assim, há de se reconhecer a importância da execução do policiamento comunitário realizado através das Redes de Proteção Preventiva da PMMG, pois, acima de tudo, as redes estão atreladas aos conceitos de uma política de segurança pública, tornando-se um desafio seu desenvolvimento para a sociedade e ao Estado, (CARVALHO; FÁTIMA E SILVA, 2011),

além de encontrar-se alicerçada nas bases da filosofia de Polícia Comunitária (MINAS GERAIS, 2019).

Em seu contexto histórico, a Polícia Comunitária foi ganhando espaço na instituição PMMG a partir do ano de 2000, ocasião em que houve a afirmação do paradigma da “Segurança Cidadã”, decorrente da promulgação da Constituição Federal de 1988 (ROLIM, 2011). Desse modo, com o advento do policiamento comunitário ou da polícia comunitária houve uma mudança cultural tanto na maneira de executar o policiamento pelos policiais, quanto para o público geral, a qual se destinam os serviços de segurança pública.

Nesse contexto, os autores Ferreira e Borges (2020) afirmam que em decorrência da mudança político-cultural acarretada nos países pós-democráticos, incluindo o Brasil, surgiram críticas e mudanças nos modelos tradicionais de policiamento até então existentes à época, emergindo, desse modo, uma necessidade na reformulação de um novo papel de “ser” polícia e “fazer” o policiamento.

Assim, a Polícia Comunitária originou-se como uma estratégia de segurança pública que visa enfatizar a criação de parcerias entre os diversos atores sociais e a própria polícia. Como consequência, ela apresenta diferenças substanciais com a Polícia Tradicional, as quais são importantes serem reportadas.

A denominada Polícia Tradicional é composta por um modelo não participativo, sua gestão é centralizada e focada no incidente criminal, apresentando, desse modo, alta capacidade de combate e enfrentamento criminal, via ação repressora. Por outro lado, a Polícia Comunitária é caracterizada por uma aproximação junto à comunidade ativa e corresponsável. Sua gestão é descentralizada e participativa e possui como pressupostos forte engajamento social, aumento sensação de segurança e ausência do crime, sendo considerada um modelo de ação policial mais preventivo (FERREIRA; BORGES, 2020).

Extraído os principais pontos associados à polícia comunitária e às Redes de Proteção da PMMG, bem como apresentado um breve contexto histórico, passa-se a abordar a constituição das redes enquanto política pública e não somente como um projeto institucional da PMMG.

Sabe-se que as Redes de Proteção Preventiva, enquanto estratégia de segurança pública, também pode ser considerada uma política de segurança pública. Conforme apresentado por Secchi (2013, p. 02), a “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Assim, associando-se esse conceito ao da Redes de Proteção, especialmente, a “Rede de Comerciantes Protegidos” em Lavras, conclui que esta espécie de rede se constitui em uma política de segurança pública, pois possui como problema público predominante uma

necessidade de atuação conjunta da polícia militar com a sociedade para lidar com problemas vinculados direta ou indiretamente à segurança pública local.

Por outro lado, a partir do momento em que atrelamos essa política pública a diversos atores sociais, não necessariamente vinculados ao ente estatal (PMMG), tais como empresários, bancários, ONGs, moradores locais, podemos definir também a Rede de Comerciantes numa abordagem não somente estatista ou estadocêntrica. Ou seja, poderá ser considerada conceitualmente numa abordagem multicêntrica ou policêntrica, pois “(...) envolve a existência de múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas” (SECCHI, 2013, p. 03).

Nesse contexto da abordagem multicêntrica trazido por essa política pública, os diversos atores na rede são envolvidos no problema social, vinculado em sua maioria ao aumento da criminalidade, sendo convidados e engajados a proporem conjuntamente com a PM medidas de autoproteção e prevenção para a contenção deste fenômeno, num verdadeiro trabalho em rede. As decisões são compartilhadas e adotadas conjuntamente, dentro dos limites impostos pela lei e previstos no programa institucional. Mencionada abordagem está inserida num dos conceitos gerais das Redes de Proteção Preventiva em seu regulamento normativo (Instrução nº 3.03.11/2016-CG, de 2016), conforme extraído abaixo:

Dentro deste conceito, as Redes de Proteção Preventiva poderiam ser definidas amplamente como sendo o compartilhamento de ideias entre pessoas que possuem interesses e objetivos em comum e também valores a serem compartilhados. Assim como um grupo de discussão é composto por indivíduos que possuem identidades semelhantes, as redes surgem principalmente diante da necessidade de proteção ou maior sensação de segurança ao cidadão e da possibilidade de resolução de algum problema que, direta ou indiretamente, afete parte de um grupo ou sua totalidade. Possibilita à discussão de ideias e a absorção de novos elementos em busca de algo em comum (MINAS GERAIS, 2016, p. 15).

Por outro lado, outro conceito associado às políticas públicas intimamente relacionado à Rede de Comerciantes Protegidos, pode ser compreendido através de Dye (1972). Segundo o autor, política pública “é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”, ou seja, a política pública além de poder gerar ações de fazer (comissão) aos seus atores envolvidos, também poderá implicar em ações de não fazer (omissão).

Assim, podemos ilustrar o conceito trazido pelo autor, através dos principais assuntos sugeridos pela Instrução nº 3.03.11/2016-CG de 2016 a serem apresentados nas reuniões das Redes de Proteção ou em seus grupos criados de Whatsapp, os quais remetem práticas tanto comissivas quanto omissivas, entre elas: acionamentos à polícia militar nos casos de pessoas

suspeitas nas ruas; adoção de cuidados relativos a novas modalidades criminosas; cautela no estacionamento de veículos em ruas desertas ou ermas, não circulação em locais de pouca iluminação portando aparelho celular, entre outras ações.

A presente constatação pode ser comprovada e identificada em alguns trechos das entrevistas que foram desenvolvidas aos participantes civis pertencentes ao Grupo 02 desta pesquisa (integrantes civis participantes da rede). Na ocasião, foram questionados quais seriam as principais informações compartilhadas no grupo de *WhatsApp* específico criado para as interações na “Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras”, onde os integrantes do Grupo 02 são participantes.

Eh, as, as informações são as..., as informações da..., de proteção do comércio entendeu? É proibido a gente colocar outros tipos de..., de publicação a não ser exclusivamente a da rede de proteção do comércio. (EC 01)

É são informações eh... de orientações como eu já disse que a polícia repassa, informações nesse grupo eh... quando tem algum caso suspeito acontecendo no comércio né? Vou dar um exemplo, de notas falsas que já, já aconteceu ou pessoas suspeitas que estão rondando pelo comércio e ali acaba que outros comerciantes também acabam eh... ajudando e compartilhando informações que vão ajudar talvez chegar até os indivíduos. (EC 02)

Ah, comunicados da polícia pra gente. Eh, na época festiva que pode correr algum risco, eles mandam as formas de se prevenir dos crimes. Quando tem algum suspeito, alguma, algum né? Algum tipo de golpe na cidade a gente é informado, tanto dos comerciantes quanto a polícia e orientados sempre a ligar pro cento e noventa. (EC 03)

Eh..., acho que está sendo muito compartilhado casos suspeitos né? Pessoas suspeitas ou algum furto, alguma coisa que a gente consegue (...). (EC 05)

Eh são informações de atividades suspeita, de algum indivíduo num comércio próximo, então os comerciantes podem eh... se preparar pra caso algum delito esteja para acontecer, eh... são informações de treinamentos da polícia que vai acontecer na região, então também pra gente num, num, num ser pego desprevenido, se assustar com o que tá acontecendo e também reuniões com, com a polícia pra tentar estreitar esses laços entre a polícia e a comunidade e os comerciantes. (EC 06)

[...] As fotos, os vídeos dos, dos roubos que tem. As informações pra que a gente possa ficar esperto, olha tal pessoa passou aqui suspeitos né? Geralmente é isso que é compartilhado lá. (EC 07)

Pelo que eu vejo, a PM divulga muitas pessoas suspeitas, né? Dicas de segurança pra gente se prevenir, a interação é muito boa no grupo. (EC 10)

Da mesma forma, as informações apresentadas anteriormente nas entrevistas foram também identificadas no grupo de *WhatsApp*, através das interações existentes entre a Polícia

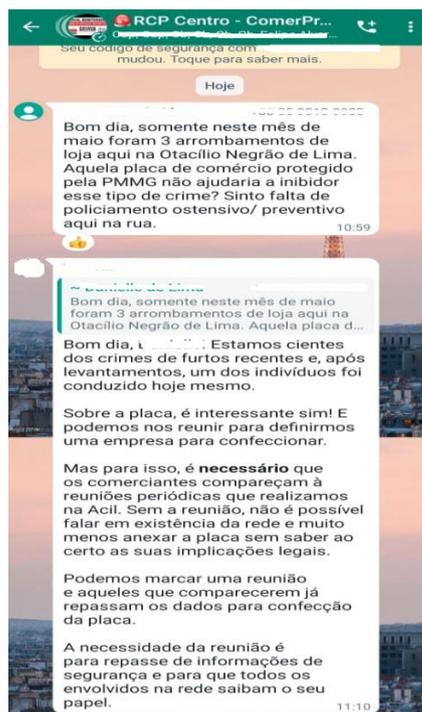
Militar e seus participantes, conforme *prints* de tela capturados e apresentados. Salienta-se que, conforme será melhor cotejado adiante, o grupo neste aplicativo de comunicação foi criado no ano de 2014 com a denominação “RCP Centro – ComerProt”.

Figura 1 - Informações compartilhadas no grupo “RCP Centro – ComerProt (1)”



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Figura 2 - Informações compartilhadas no grupo “RCP Centro – ComerProt (2)”



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Figura 3 - Informações compartilhadas no grupo “RCP Centro – ComerProt (3)”



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Figura 4 - Informações compartilhadas no grupo “RCP Centro – ComerProt (4)”



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

No questionário semiestruturado aplicado de forma *on-line* aos participantes civis da rede, os quais não participaram das entrevistas em profundidade (Grupo 03), seus 19 (dezenove) participantes foram indagados também quais seriam as principais informações compartilhadas no grupo. O conteúdo das respostas apresentou certa similaridade ao identificado nas entrevistas e nas interações entre os usuários do *WhatsApp*, conforme Tabela 2, a qual demonstra a frequência das principais informações ou assuntos difundidos no aplicativo.

Tabela 2 – Frequência principais informações compartilhadas no grupo WhatsApp

<b>Principais assuntos ou informações</b>	<b>Frequência Absoluta</b>	<b>Frequência Relativa (%)</b>
1 - Difusão de orientações e dicas pela PM quanto à segurança nos estabelecimentos, indivíduos suspeitos ou medidas de prevenção nos comércios.	15	79
2 - Relatos dos atores sociais (comerciantes e empresários) sobre crimes ocorridos nos estabelecimentos, indivíduos suspeitos ou solicitações para acionamento.	04	21
<b>Total</b>	19	100

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do questionário semiestruturado *on-line* (2023).

Assim, diante dos trechos ora extraídos das entrevistas, dos *prints* das conversas no grupo de *WhatsApp* (Grupo “RCP Centro – ComerProt”) e do questionário semiestruturado apresentados, verifica-se dentre as práticas mais exercidas atualmente pela Polícia Militar em Lavras, o compartilhamento de informações e orientações por parte da PM aos atores sociais envolvidos na rede. Dentre ela, as práticas preventivas na área central e comercial do município de Lavras, conforme será mais explorado na próxima subseção, são as condutas mais difundidas e vislumbradas no grupo existente.

As Redes de Comerciantes Protegidos em Lavras, perante o contexto discutido e pesquisa documental realizada, é uma política formulada e implementada por intermédio de diretrizes previamente reguladas em legislação própria, ou seja, a Instrução n. 3.03.11/2016-CG, a qual define todas as diretrizes específicas sobre as “Redes de Proteção Preventiva” no âmbito do estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, conforme os conteúdos trazidos pelos autores Sabatier (1986) e Raeder (2014), pode-se inferir que as Rede de Comerciantes, no que se refere ao seu modelo de

implementação em políticas públicas, enquadra predominantemente numa política do tipo “*top-down*”. Suas normas e diretrizes foram previamente traçadas e delineadas em uma instrução, não permitindo, por conseguinte, mudanças expressivas em suas diretrizes e objetivos gerais, tanto pelos gestores, quanto pelos atores sociais engajados. Logo, diferencia-se assim do outro modelo conhecido como “*bottom up*”, o qual prevê maior liberdade para aqueles que implementam as políticas públicas e realização de ajustes para o alcance das metas (RAEDER, 2014).

Tal análise, vai em consonância também ao defendido por Lima e D’Ascenzi (2013, p. 103) “Se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem. Com isso, o foco direciona-se para o processo de formulação. A análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas”. Ou seja, no que se refere às mudanças estruturais e funcionais no programa Rede de Comerciantes Protegidos, a PM de Lavras na formulação dessa política pública, não teve muita flexibilidade conferida aos seus gestores ou atores sociais envolvidos, por estar vinculada compulsoriamente à mencionada instrução (Instrução n. 3.03.11/2016-CG) e a todo um sistema hierárquico e ascendente, de onde provêm as diretrizes emanadas pelo Alto Comando da PMMG.

Entretanto, importante ressaltar que a abordagem “*bottom up*” também poderá estar vinculada a outras fases dessa política, especialmente quando analisado os processos práticos para sua implementação. Em análise às demais fases do ciclo dessa política pública e, acima de tudo, seus objetivos específicos presentes em norma regulatória, verifica-se que eles irão apresentar características típicas de uma abordagem contrária à “*top-down*”, ou seja, mais característicos do modelo “*bottom up*”. Veja-se os principais objetivos específicos previstos na Instrução n. 3.03.11/2016-CG da PMMG, em seu item 2.1, adiante destacados.

[...]

- b) Promover a mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade, desenvolvendo estratégias de atuação em rede, focadas na identificação, análise e resolução de problemas locais.
- c) Ampliar a comunicação direta entre a comunidade e a Polícia Militar, possibilitando maior confiabilidade por parte do cidadão para transmitir denúncias e informações de segurança pública que possibilitem o planejamento e o direcionamento efetivo de ações policiais militares.
- d) Despertar nas pessoas o sentimento de pertencimento e de preocupação coletiva, fomentando a atuação comunitária em sua essência, tornando-as partícipes do processo e interligadas umas às outras.
- f) Criar nos cidadãos o sentimento de participação solidária e voluntária, de forma que cada pessoa envolvida na rede de proteção passe a agir como uma “câmera viva”, compartilhando informações referentes à segurança pública com a Polícia Militar e demais órgãos pertinentes” (MINAS GERAIS, 2016, p. 07).

Infere-se que a Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, alicerçada nos objetivos específicos da mencionada legislação institucional, visa uma aproximação dos atores sociais envolvidos com o escopo de criar laços e, ao mesmo tempo, possibilitar que empresários, sindicatos ou demais órgãos públicos possam participar em seus processos decisórios, pois é uma política baseada no policiamento comunitário, mobilização social e atuação em rede.

Nesse contexto, os atores sociais passam exercer certa influência em alguns processos na fase de implementação, após elaboração da política, na medida em que novas ideias são compartilhadas e colocadas em prática (ex.: implementação de mecanismos de segurança nos estabelecimentos comerciais que possam evitar o crime de furto, fortalecimento do patrulhamento das viaturas nos horários críticos de fechamento do comércio, entre outras).

Desse modo, pode-se deduzir que quando novos subproblemas vão originando-se, novas práticas são necessárias para serem implementadas ou revistas de maneira coletiva e compartilhada. Ou seja, na medida em que os atores sociais passam a interferir nos processos da Rede de Comerciantes em Lavras contribuindo para os subproblemas identificados, conforme será adiante mais explorado, amplia-se a participação e mobilização social, tão visados no policiamento comunitário.

Assim, diferente do estágio inicial da rede, onde na fase de formulação da política os atores não foram envolvidos no processo decisório dos arranjos atribuídos à rede, até porque são regulamentados por norma institucional pelo Alto Comando da PMMG, em contrapartida, em seus processos de implementação, são mobilizados a participarem ativamente de todo o processo de condução e desenvolvimento das atividades como corresponsáveis da segurança pública.

A presente situação foi observada nos relatos dos entrevistados e questionário *on-line* semiestruturado aplicado aos civis participantes da rede. No Grupo 02, os civis ao serem indagados pessoalmente sobre algum processo de estímulo pela PM para práticas de condutas participativas e colaborativas, a maioria afirmou que existe sim essa prática na rede e outros apresentaram um certo declínio dessa prática de mobilização pela instituição no município. O restante, ou seja, a minoria, negou sua existência ou desconhecimento das práticas.

Sim, eh com certeza, eh até mesmo já teve duas reuniões que eu não participei, mas eu vi lá o a convocação né? É bem importante isso aí. (EC 01)

No início, foi, mas depois com o passar do tempo acho que foi eh..., eu não, não sei como usar a palavra aqui, mas foi decaindo um pouco, essa, essa sensação de que as pessoas poderiam participar e, e tal e fazer o convite pra outros comerciantes. Eh isso foi caindo, foi deixando a desejar um pouco. (EC 02)

Ela, ela estimula eles se envolverem no que é, é, é ligado a segurança, ao que é ligado ao assunto aí [...] (EC 03)

Não, não, não tem conhecimento, se tem alguma, alguma coisa, eu desconheço. (EC 04)

Incentiva, incentiva. (EC 05)

Sim, sim. (EC 06)

Sim, também. (EC 07)

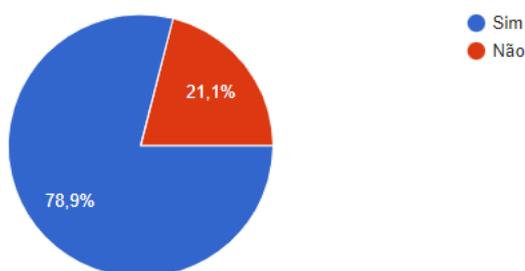
Sim. (EC 08)

Não. (EC 09)

Então, igual eu falei antes, eu acho que ainda falta a polícia incentivar um pouco mais os seus participantes. O que a gente vê que acontece é quando acontece depois dos crimes, mas antes de forma preventiva eu acho que não existe. Poderiam desenvolver mais. (EC 10)

De idêntica forma, a maioria dos participantes (78,9%) no questionário semiestruturado aplicado, composto por integrantes civis da rede (Grupo 03), afirmaram que a Polícia Militar tenha realizado dentro da rede, algum processo de mobilização social visando a participação de outros integrantes ou engajamento social dos já existentes, conforme resultados obtidos.

Gráfico 1 – Realização de processos de mobilização social pela PM na rede

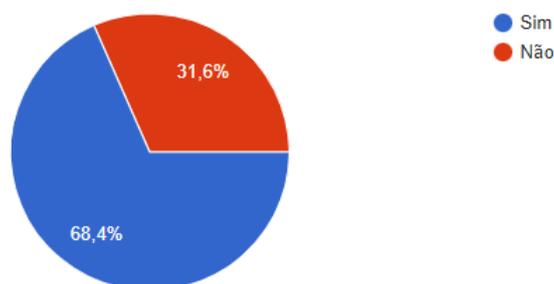


Fonte: Dados da pesquisa (2023).

No mesmo questionário, a maioria dos participantes afirmaram também que foram incrementadas ações preventivas e repressivas idealizadas em conjunto com a PM, perfazendo um total de 68,4% afirmações positivas. Conseqüentemente, os resultados demonstrados, tanto nas entrevistas quanto no questionário, sinalizam certa similaridade relacionada aos estímulos e/ou práticas adotadas pela polícia de maneira compartilhada e coletivas nas atividades

exercidas atualmente na rede, ações essas típicas de uma política do tipo “*bottom up*” (RAEDER, 2014).

Gráfico 2 – Ações preventivas e repressivas idealizadas em conjunto



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Verificou-se que a Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, conforme informações e dados apresentados, possui elementos que a caracteriza uma abordagem mista, tanto do modelo “*top down*” em sua formulação, quanto do “*bottom up*” em seus processos de implementação e condução das atividades. Destaca-se que tais práticas e abordagens denotam a elaboração de uma política de segurança pública orientada institucionalmente para o policiamento comunitário, mas que ao mesmo tempo, mobiliza, interage e converge esforços práticos para ações coletivas de combate e prevenção ao crime.

Ademais, torna-se latente, enquanto fase complexa do ciclo de políticas pública (BATISTA; REZENDE, 2011; ROOM, 2011), que a implementação exija aos gestores da Rede de Comerciantes constante processos de interação e colaboração e um indissociável processo de interlocução e participação coletiva em rede com os demais atores estatais e privados pertencentes a rede.

Na fase de implementação, que não é feita somente após a formulação da política pública, mas durante todo o processo de seu desenvolvimento, pois novos subproblemas são identificados, deverá haver intensa negociação e interação entre os envolvidos na rede. Dessa forma, será garantido, nos dizeres de Baptista e Rezende (2011), a legitimidade das ações desenvolvidas pelos verdadeiros “*stakeholders*” e possibilidade dos excluídos do processo de formulação, exercerem sua participação nas atividades da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, tais como Poder Judiciário, Corpo de Bombeiros, Assistência Social, entre outros órgãos ou entes civis.

Importante ressaltar que as temáticas apresentadas de mobilização social, atuação em rede e governança colaborativa foram incipientemente abordados nesta subseção como pano de fundo e dada a sua importância para o atingimento dos objetivos da pesquisa, não serão esgotadas neste momento, sendo ainda melhor exploradas e discutidas adiante.

Nas próximas subseções, será apresentada a Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras sob a ótica do policiamento comunitário e governança colaborativa, bem como realizada uma análise e discussão de sua eficácia, considerando-se os instrumentos de condução e execução das atividades existentes. A finalidade será, ao final, apresentar medidas propositas e inovadoras que possam contribuir para o aperfeiçoamento e otimização dessa política de segurança pública.

#### **4.2 “Rede de Comerciantes Protegidos” de Lavras e análise da eficácia**

Levantamentos realizados através de pesquisas documentais, entrevistas em profundidade, observações do grupo de *WhatsApp* específico e extração de matérias jornalísticas publicadas, apontam que a “Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras” foi uma política pública implementada informalmente no município de Lavras em fevereiro de 2014.

Entretanto, em decorrência de exigências formais e técnicas necessárias, sua fundação oficial teria ocorrido após um ano, no dia 05 de fevereiro de 2015, ocasião em que foi celebrada em praça pública do município, uma solenidade de criação da rede, participação dos atores sociais envolvidos e adoção dos procedimentos formais necessários e previstos em sua norma ora citada na subseção anterior<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Conforme matérias jornalísticas veiculadas no Site “Lavras 24 Horas” e página oficial da PMMG no Facebook, a “Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras” foi inaugurada oficialmente em Lavras em 05/02/15, mas já exercia suas atividades desde o ano de 2014. O evento de inauguração oficial desse projeto, teve como principal objetivo o desenvolvimento de uma parceria de vigilância mútua entre Polícia Militar e comerciantes, com vistas a aumentar a segurança dos estabelecimentos. Contou com a participação do Comandante do 8º Batalhão de Lavras, Gestor da Rede, demais autoridades da PMMG e poder executivo, além de comerciantes representes da rede e a comunidade local. Informação disponível em: <<https://www.lavras24horas.com.br/portal/policia-militar-realiza-o-lancamento-oficial-da-rede-de-comerciantes-protegidos-em-lavras/>> e <<https://www.facebook.com/256828461084483/posts/602758219824837/>>. Acesso em: 11 de Jul. de 2023.

Figura 5 – Matéria jornalística noticiando inauguração oficial da rede site “Lavras 24 Horas”

## Polícia Militar realiza o lançamento oficial da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras

Publicado em 05/02/2015



Comandante do 8º BPM, Comandante da Cia 54 PM e autoridades Municipais participaram da solenidade. Foto: Karina Mascarenhas

Segundo a Ten. Edilaine, responsável pela divulgação do projeto, a “Rede de Comerciantes Protegidos”, segue os moldes da já consolidada “Rede de Vizinhos Protegidos”. Tais projetos visam promover a segurança pública em nossa cidade.

Em parceria com a Associação Comercial, Industrial e de Prestação de Serviços de Lavras (ACIL), a “Rede de Comerciantes Protegidos” intensificou seus trabalhos em 2014, com a realização de reuniões bimensais e já conseguiu a adesão de 96 comerciantes centrais que foram cadastrados. Mas, a meta é que o projeto atinja toda cidade.



Público que passava pelo local e comerciantes participaram do evento. Foto: Karina Mascarenhas

A Rede de Comerciantes Protegidos, é um projeto desenvolvido especialmente para o comércio, por meio do estabelecimento de uma rede de vigilância mútua, que oferece assistência por meio de aplicativos como o Whatsapp, onde informações de interesse da rede, como as características de pessoas suspeitas e dicas de segurança são repassadas pela polícia.

Fonte: Website “Lavras 24 Horas” (2023)

Figura 6 – Matéria jornalística noticiando inauguração oficial da rede no “Facebook”



Fonte: Website da página oficial Facebook da PMMG (2023)

A Rede de Comerciantes Protegidos, conforme matérias jornalísticas apresentadas, teria se originado em decorrência de uma necessidade identificada pelo Comando do 8º Batalhão de Polícia Militar (BPM) em estabelecer uma parceria mútua entre a polícia militar e os comerciantes. Sua finalidade é aumentar a segurança nos estabelecimentos situados na região central do município de Lavras, desde o início do ano de 2014, utilizando-se como principal ferramenta de troca de informações, o grupo específico criado no aplicativo *WhatsApp*.

Essa necessidade de criação da rede pelo comando do policiamento local e sua incorporação na agenda institucional da corporação, possibilitaram a formalização oficial dessa política pública vinculada ao segmento da segurança pública, que a partir da inauguração oficial em fevereiro de 2015, garantiu a participação conjunta de diversos comerciantes com a polícia militar nos processos de prevenção e redução de crimes na região central de Lavras.

Conforme dados documentais levantados, os principais instrumentos de implementação e condução desta rede, utilizados inicialmente, além do aplicativo, foram a realização de reuniões bimestrais com os atores sociais envolvidos (“*policymakers*”) com o intuito de mobilizá-los quanto a necessidade de participação e envolvimento comunitários, logo após a inserção do programa na agenda institucional e sua formulação. Nesse estágio, dentro do ciclo

de política pública, verificou-se que a Polícia Militar de Lavras apresentou os objetivos propostos aos atores envolvidos, ouviu os principais anseios e necessidades dos participantes, vindo a criar em 26/11/2014 a principal ferramenta de comunicação e interação entre os envolvidos, um grupo específico no aplicativo, denominado “RCP Centro – ComerProt”.

Figura 7 – Grupo WhatsApp da Rede Comerciantes Protegidos em Lavras “RCP Centro – ComerProt”



Fonte: *Print Tela Grupo WhatsApp* (2023)

Atualmente, a Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras conta com um gestor institucional predefinido (Oficial da PM), o qual possui a responsabilidade de cadastrar os interessados, realizar reuniões, prestar esclarecimentos e informações, transmitir dicas de segurança e prevenção, realizar reuniões, entre outras atividades previstas no programa. Entretanto, desde sua criação e, especialmente, durante o período da pandemia do COVID 19 (anos 2020 e 2021), as atividades da rede se restringiram muito à utilização do grupo no aplicativo *WhatsApp*, dado aos benefícios proporcionados pelas tecnologias de comunicação e informação (TICs) e a limitação quanto às reuniões presenciais, vindo somente serem retomadas no início de 2023.

A presente realidade pode ser confirmada através de pesquisas documentais, participação nas reuniões e nas entrevistas semiestruturadas aplicadas ao Grupo 01 (policiais militares) e ao Grupo 02 (integrantes civis) participantes da rede, ocasião em que foram interpelados sobre qual era a forma de participação na rede e o principal instrumento de trabalho e condução das atividades.

Primeiramente, no que se refere a forma de participação dos atores sociais na Rede de Comerciantes Protegidos, grande parte dos civis (Entrevistados Civis - EC) e a metade dos militares (Entrevistados Militares - EM) afirmaram que é ou era realizada no grupo de *WhatsApp* existente, não fazendo quase menção alguma à outra forma de participação, a exemplo as reuniões presenciais.

Eh num grupo de WhatsApp né? Em que vários como eu todos os colaboradores comerciantes estão presentes né? E ali eles prestam informação pro indivíduo suspeito atendido com comércio né? Eles ao visualizar alguma situação que seja suspeita eles informam mandam fotos dessa forma. (EM 01)

Eh, hoje foi criado ah, a coordenadora do grupo criou um, um grupo de, de aplicativo WhatsApp onde cadastrou comerciantes. Esses comerciantes muita das vezes passam alguma demanda por esse aplicativo. Trocam informações através desse aplicativo. (EM 04)

Sim, participo. Eh, a participação é de polícia com, com a com, com a sociedade dos comerciantes ali da rede central ali através de, de grupo de WhatsApp né? (EM 05)

É por meio de, de aplicativo e rede social, né? No caso aí, é WhatsApp. (EM 06)

Através de um grupo de WhatsApp, onde o pessoal às vezes coloca alguma informação de segurança pública, indivíduo suspeito ou que praticou algum delito numa loja ou não conseguiu identificar. Coloca as imagens de segurança do, do cidadão pra polícia tentar identificar. E até outros comerciantes mesmo eh, verificar a presença desse cidadão suspeito ou que cometeu algum delito, no seu comércio também e acionar a PM. (EM 08)

Eu acompanho que a polícia eh tem um grupo no WhatsApp em que a polícia passa algumas orientações pra, para os comerciantes que estão nesse grupo e ali também é um canal de comunicação entre comerciante e polícia pra fazer esse trabalho preventivo e em casos de necessidade um trabalho também, eh de apreensão e investigação. (EC 02)

A gente faz parte de um grupo no WhatsApp que pode tanto passar informação, quanto também receber de outros colegas e da própria polícia. (EC 03)

Ah eu acompanho nessa rede social, nas redes sociais a, o, o,... essa troca de informação, as reuniões quando possível. É isso aí. (EC 04)

Participo, eh através do, do grupo do WhatsApp. (EC 05)

Eu estou num grupo de WhatsApp e esse grupo é coordenado por, por membros da polícia e eles tentam, eles organizam o grupo para que não tenham informações que não sejam relevantes ao grupo e marcam encontros presenciais pra que os integrantes do grupo conheçam presencialmente também os policiais militares [...] (EC 06)

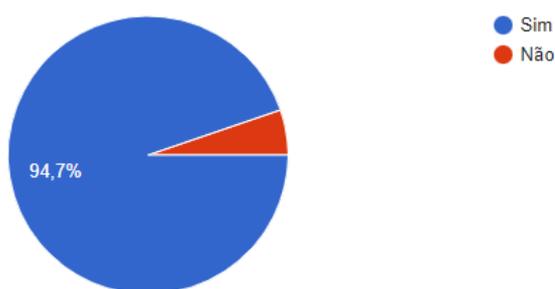
Sim, via WhatsApp. (EC 08)

Sim, participo e a minha participação é através do grupo de WhatsApp e a gente troca informações por lá. (EC 09)

Sim, atualmente eu participo da rede de comerciantes e a princípio a minha participação é somente pelo grupo do WhatsApp. (EC 10)

Com relação ao questionário semiestruturado aplicado de forma *on-line* aos participantes civis da rede e não contemplados nas entrevistas pessoais desenvolvidas, denominado na pesquisa como Grupo 03 (integrantes civis participantes da rede, não envolvidos nas entrevistas), houve a participação de 19 (dezenove) indivíduos. Ao serem indagados se participavam ou já teriam participado no grupo de whatsapp específico criado para a rede, 94,7% dos participantes afirmaram positivamente quanto sua participação.

Gráfico 3 – Participação no grupo whatsapp da rede



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Assim, tornou-se evidente que a participação dos atores sociais hoje envolvidos na rede se restringem em grande parte ao grupo da Rede Comerciantes Protegidos em Lavras, denominado “RCP Centro – ComerProt”, considerada atualmente a principal ferramenta de interação e comunicação entre a polícia militar e seus usuários.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a Instrução n. 3.03.11/2016-CG, a qual trata sobre as normas específicas de funcionamento e condução das “Redes de Proteção Preventiva” no âmbito do estado de Minas Gerais, em vários pontos ressalta a importância e pontua a possibilidade quanto ao uso de aplicativos de celulares ou de mensagens nas atividades afetas às redes, especialmente, àquelas interligadas à comunicação e interação dos atores sociais com a polícia militar.

[...] A ideia essencial será “cidadão alerta, cidadão participativo”, oportunidade em que cada pessoa, seja morador, comerciante ou funcionário de determinado estabelecimento ou indústria, passará a ser uma “câmera

viva”, atuando de forma mútua e comprometida, alertando a todos os integrantes da rede sobre a presença de pessoas e veículos suspeitos, **por intermédio de sinais sonoros, gestuais, uso de aplicativos para celulares e outras estratégias**, impedindo que infratores se utilizem do fator surpresa e dificultando, assim, sua atuação. (Grifo Nosso) (MINAS GERAIS, 2016, p. 06)

[...] Geralmente, pode ser feita por meio de telefone ou outras formas de comunicação, **como a criação de grupos para troca de informações entre os integrantes por meio de aplicativos de mensagens**. (Grifo Nosso) (MINAS GERAIS, 2016, p. 16)

[...] Intervenção imediata: em caso de perigo, deve ser dado um sinal por meio de sons (apito, por exemplo), por meio de lâmpadas ou campainhas instaladas, com seus interruptores ligados em locais próximos ou outras ações acertadas entre os integrantes da rede por intermédio de códigos combinados nas reuniões. Pode ser ainda convencionado **o uso de aplicativo de mensagem ou equivalente**, em que conste o contato dos participantes da comunidade. **O uso de aplicativos pode ser uma ótima ferramenta para uma resposta rápida a uma intervenção**. (Grifo Nosso) (MINAS GERAIS, 2016, p. 17)

Desse modo, nota-se que a instituição policial PMMG por meio de sua norma regulatória estimula o uso dos aplicativos de mensagens, a exemplo o *WhatsApp*, nas diversas interações a serem realizadas nas Redes de Proteção, sendo apontada como uma ótima ferramenta para uma resposta rápida da PM em suas intervenções. Entretanto, conclui-se pelos trechos abstraídos da norma, que não a restringe como único instrumento ou descarta a possibilidade quanto ao uso de outras estratégias ou formas de comunicação, até porque, as reuniões, por exemplo, são imprescindíveis para a implementação, o desenvolvimento e, especialmente, o cumprimento dos objetivos específicos das redes, os quais serão mais adiante detalhados e explorados.

Para o reforço da premissa antes apresentada, foi ainda investigado junto ao Grupo 01 (policiais militares), quais seriam os principais instrumentos de trabalho e condução da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras. A maioria dos entrevistados militares apontaram o grupo criado no aplicativo *WhatsApp* como principal instrumento de trabalho que atualmente são integrantes ou já pertenceram. Por outro lado, poucos apontaram outros instrumentos de interação, tais como redes sociais, computadores, outros aplicativos ou, até mesmo, as reuniões, sejam elas na modalidade presencial ou até mesmo *on-line*.

Além do grupo de WhatsApp? Não, não tem conhecimento de outros instrumentos. (EM 01)

Ehh, ehh... as ferramentas de trabalho? Eh... esse aplicativo tá? Ehh o aparelho celular que é hoje a ferramenta principal, né? Um comunicando com o outro eh eh, tem é bilhete, carta, o computador, né? São vários tipos. (EM 02)

Os instrumentos de trabalhos... é utilizado um aplicativo, onde as informações são divulgadas em tempo instantâneo e a colaboração de todos resulta num, num bem comum que é a segurança pública. (EM 03)

Hoje tá sendo o WhatsApp, o aplicativo WhatsApp, o celular. (EM 04)

Uma troca de informações através da, da tecnologia aí, o meio WhatsApp. (EM 05)

A velocidade da informação eh, da tramitação por rede, eh faz com que seja rápida a, a informação esse é o principal meio. (EM 06)

Através das redes sociais, das, das reuniões, né? Telefones. (EM 07)

Grupo de WhatsApp. (EM 08)

Eu acredito que eh, com advento das redes sociais a melhor ferramenta seja essa. WhatsApp, Instagram. (EM 09)

Principalmente, reuniões presenciais, redes sociais, a gente até fez questão de criar agora um Instagram da Cinquenta e Quatro Cia, lá a gente vai mostrar muito mais serviços preventivos do que repressivos e a ideia justamente é mostrar pra população o serviço que nós fazemos na companhia. Então, acredito que esses são os instrumentos mais que nós mais utilizamos. (EM 10)

Desse modo, tornou-se imperativo esclarecer e apresentar se as reuniões na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras estavam mesmo sendo restringidas ou não realizadas, pois, conforme visto, a maioria dos entrevistados civis e militares teriam apresentado o *WhatsApp* como principal instrumento de comunicação e meio de participação existentes na rede entre seus usuários (polícia militar e atores sociais envolvidos).

Assim, foi investigado junto ao grupo civil (Grupo 02) se teriam conhecimento sobre a realização ou participação em eventuais reuniões periódicas da rede.

Já soube, foi convocado no grupo. Só não tive a oportunidade ainda de participar. (EC 01)

Já soube e já participei. (EC 02)

Já participei no princípio. Hoje não, mas já participei muito. (EC 03)

Já participei e sempre é colocado WhatsApp e a gente fica sabendo. (EC 04)

Já soube, mas não participei. (EC 05)

Sim, eu fiquei sabendo de três no, nos últimos meses, eu até tentei me organizar pra ir, mas eu tive compromisso e não consegui ir. (EC 06)

Sim, já. (EC 07)

Eu já soube, mas nunca participei. (EC 08)

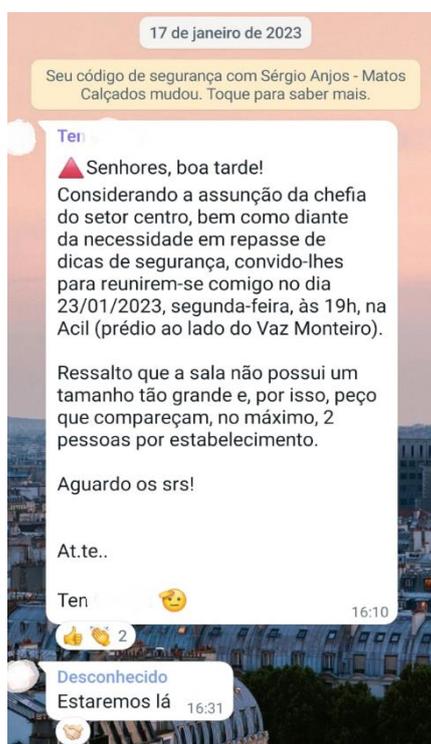
Participei, mas atualmente não tenho participado por falta de tempo. (EC 09)

Eh... eu nunca participei de reunião, mas eu sei que elas são realizadas e acredito que são produtivas. Entretanto, eu soube que a participação é muito pouca. Poderia participar mais de pessoas. (EC 10)

Os relatos dos entrevistados civis apontam uma constatação importante que necessita ser destacada. Na medida em que todos afirmaram ter conhecimento da realização de reuniões na Rede de Comerciantes em Lavras, também declararam que não participam mais ou nunca teriam realizado qualquer tipo de participação, sendo esta numa proporção ainda maior que a aquela, demonstrando assim, uma participação minada ou inexistente na rede dos 10 (dez) entrevistados civis integrantes da rede.

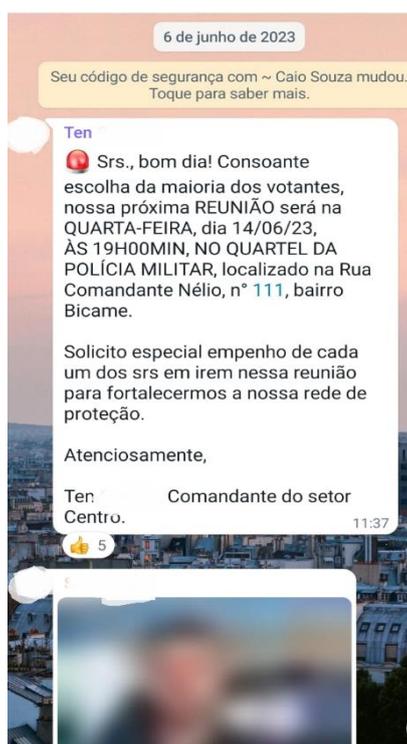
Diante do exposto, verifica-se que as informações colhidas e discutidas, corroboram com a constatação ora identificada, ou seja, evidenciou-se que os trabalhos da Rede de Comerciantes Protegidos utilizam como principal instrumento de troca de informações e desenvolvimento das atividades, o grupo de *WhatsApp* criado especificamente para a rede, até mesmo diante dos benefícios proporcionados por essa tecnologia de compartilhamento instantâneo e a “democratização” quanto ao seu acesso. As reuniões foram realizadas desde sua implantação e desenvolvimento da rede, entretanto, em alguns momentos, foram restringidas ou até mesmo mitigadas, principalmente durante a pandemia, vindo a ser retomadas em 2023, fato este comprovado pela participação do pesquisador em duas reuniões realizadas neste ano e as publicações de convites postadas no grupo do aplicativo.

Figura 8 – 1ª Reunião agendada 2023 - Grupo WhatsApp “RCP Centro – ComerProt”



Fonte: Print Tela Grupo WhatsApp (2023)

Figura 9 – 2ª Reunião agendada 2023 - Grupo WhatsApp “RCP Centro – ComerProt”



Fonte: Print Tela Grupo WhatsApp (2023)

A pesquisa também procurou compreender os motivos ou fatores que impactam ou influenciam, respectivamente, na participação dos atores sociais nas reuniões presenciais da rede, os quais, por sua vez, podem estar contribuindo para uma diminuição na mobilização ou engajamento social e conseqüente diminuição de sua eficácia, enquanto política de segurança pública. Assim, aspectos relacionados à valorização da polícia militar junto à comunidade, a confiança e credibilidade da sociedade na PM e a percepção que os atores sociais possuem sobre o trabalho da PM, serão algumas categorias a serem investigadas e discutidas mais adiante.

A Polícia Comunitária, conforme foi exposta, é considerada uma estratégia de segurança pública que almeja constantemente a criação de uma parceria entre os diversos atores sociais e a polícia. Desse modo, conforme apresentado pelos autores Trojanowicz e Bucqueroux (1994), Skolnick e Bayley (2006) e Rosenbaum (2012), a polícia comunitária se difere da polícia tradicional por trazer pressupostos básicos vinculados a uma polícia de aproximação, descentralizada, participativa, preventiva e focada nos problemas da sociedade e no medo do crime. “O termo Polícia Comunitária representa um marco na mudança da forma de fazer polícia na sociedade contemporânea. E não somente isso, mas um retorno daquilo que sempre deveria ter sido a atividade de polícia” (MINAS GERAIS, 2019, p. 18).

As Redes de Proteção Preventiva, por sua vez, carregam consigo esses principais pressupostos aliados a uma polícia comunitária interativa e de aproximação, que inserida diretamente a uma dada comunidade local, almeja o estabelecimento de práticas coletivas e compartilhadas de proteção e combate à criminalidade de maneira preventiva (MINAS GERAIS, 2011). As redes em suas mais variadas categorias, englobando assim, a Rede de Comerciantes Protegidos, surgem da necessidade de proteção ou maior sensação de segurança aos atores sociais nela incorporados e da possibilidade de resolução de problemas que afetam direta ou indiretamente a totalidade do grupo, possibilitando a discussão de ideias e soluções em conjunto (MINAS GERAIS, 2016).

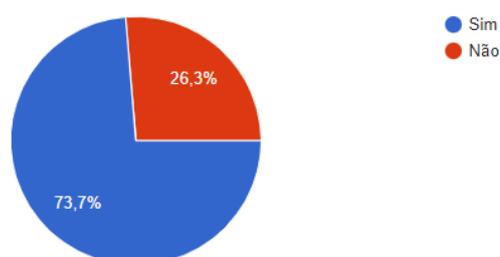
Para que tudo isso ocorra, entretanto, a Instrução Nº 3.01.10/19 – CG, a qual orienta a atuação da Polícia Militar de Minas Gerais segundo a filosofia de Polícia Comunitária, define alguns objetivos institucionais norteadores a serem seguidos para uma atuação eficaz e coesa do policiamento comunitário, quais sejam: a parceria com a comunidade, a resolução de problemas, o repasse de orientações à comunidade e, especialmente, o fortalecimento das relações sociais. Além disso, a mesma doutrina apresenta os principais princípios dessa filosofia a serem seguidos por todos os membros da instituição e pelos diversos atores sociais atrelados ao processo, merecendo destaque a visão sistêmica da PMMG, que consiste na relação direta, integrada e em rede entre a PMMG, os membros de uma comunidade e outros órgãos, a partir

de interesses comuns e competências complementares de cada um desses atores envolvidos (MINAS GERAIS, 2019).

Desse modo, atrelados a esses conceitos e como forma de investigar os principais fatores que estariam impactando numa baixa participação ou engajamento dos atores sociais hoje inseridos na Rede de Comerciantes Protegidos de Lavras, foram inquiridos junto ao Grupo 02 (integrantes civis) alguns “valores e crenças sociais e institucionais”, estabelecidos no roteiro das entrevistas aplicadas aos participantes, a saber: i- a valorização da polícia militar junto à comunidade; ii - a confiança e credibilidade da sociedade nos trabalhos prestados pela polícia; iii - a necessidade do engajamento social nos trabalhos da PM e, por fim, iv - sugestões para uma aproximação mais estreita da polícia e comunidade. Esses valores e crenças também foram abordados no questionário semiestruturado, que em conjunto serão adiante discutidos e apresentados.

O primeiro deles, associado à valorização da polícia militar junto à comunidade, foi inserido no questionário realizado ao Grupo 03 (civis não participantes das entrevistas), ocasião que foram interpelados se acreditam se a polícia militar era valorizada pelos trabalhos que presta junto à comunidade. Neste questionário semiestruturado, 73,7% dos respondentes afirmaram que sim, contra 26,3% que declararam que a polícia militar não é valorizada pelos trabalhos prestados.

Gráfico 4 – Crença na valorização dos trabalhos da PM junto à comunidade



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Já na entrevista aplicada ao Grupo 02 (civis participantes da rede), não houve um predomínio nas respostas, onde alguns afirmaram que a polícia é valorizada pelos seus trabalhos, outros disseram que não e outros alegaram em parte.

Eh, bastante valorizado viu? Eh, um dos motivos é porque nós temos eh... várias reclamações e quando tem alguma reclamação no, na área do comércio, a polícia está lá pra, pra nos defender, pra nos ajudar. E sempre prestando o

melhor serviço pra, pro, pros meus amigos, meus colegas de profissão [...] (EC 01)

Acho que ainda é pouco valorizada por tanto que faz e as pessoas precisam conhecer um pouco do trabalho real da Polícia Militar. (EC 02)

Olha, a gente vê muito em outros estados eh, as pessoas alguns fatos que, que, que não são legais né? Em relação a Polícia Militar de algumas eh, eh situações de, de, que eu vou te falar aqui que seria... uma atitude equivocada do policial. Em Minas Gerais eu já tenho uma estima, uma análise diferente. A gente vê que é muito sério, que tem eh interesse realmente em proteger a população, eh.[...] (EC 03)

Eu acredito valorizada sim, e mas a nível de Brasil tem muitos profissionais eh que, que não prestam serviço digno da polícia e isso mancha muito a categoria. (EC 04)

Não. Acredito que não. A polícia militar ela faz o papel dela, mas tem algo a mais, umas leis a mais que, que impedem de tudo aquilo ser efetivo. (EC 05)  
Sim, com certeza valorizada. Eh, porque a gente tem um porto seguro quando acontece situações que não são, não são boas e que resolve pra que não se repita também. (EC 06)

Não acredito que é valorizada. Não acho, acho que deveria ser muito mais, mas não é valorizada. (EC 07)

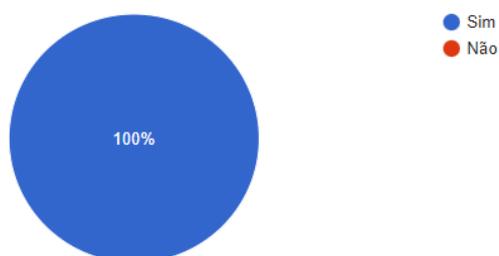
Eu acredito que não é muito valorizada. Poderia ter, ser mais valorizada. Os motivos que eu acho que a polícia militar não é valorizada, é porque existem muitas pessoas que criticam o trabalho sem mesmo conhecer. (EC 08)

Acredito que não. Talvez pela sociedade não conhecer de fato o papel da polícia militar. (EC 09)

Eu acredito que ela é valorizada em parte, pois muitos ainda têm descrença quanto à atuação da polícia. (EC 10)

O segundo valor social ou categoria explorada, associa-se à confiança e credibilidade da sociedade nos trabalhos prestados pela polícia militar. Neste, 100% dos respondentes no questionário aplicado foram unânimes em afirmar que possuem credibilidade e confiança nas atividades exercidas pela PM.

Gráfico 5 – Credibilidade e confiança nas atividades da PM



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Já na entrevista aplicada ao Grupo 02, os 10 (dez) entrevistados afirmaram possuir confiança e credibilidade nos trabalhos executados pela PM, sendo que alguns, porém, ressaltaram os trabalhos somente da polícia de Minas Gerais, restringindo-o até à nível municipal, em detrimento de outras instituições de segurança pública existentes no país.

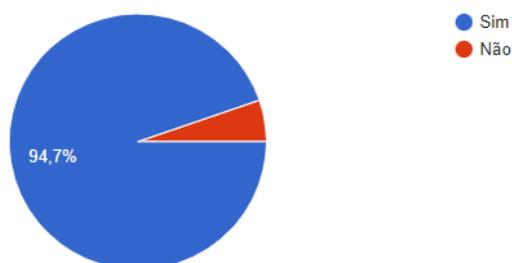
A nível de Lavras, sim. A nível de Brasil, não. (EC 04)

Sim, sim, principalmente aqui no Brasil, no estado de Minas Gerais a Polícia Militar tem muita credibilidade e isso dá mais conforto pra gente saber que a gente pode contar com a polícia. (EC 06)

A necessidade do engajamento social ou envolvimento colaborativo nos trabalhos da PM como condicionante para a consecução do policiamento executados nas ruas, foi o terceiro valor social ou categoria investigada no questionário e entrevista aplicados.

No questionário, 94,7% dos participantes disseram que esses fatores devem ser levados a efeito para o policiamento, inferindo-se a importância dada na participação deles nos processos decisórios da Polícia Militar, mormente quanto à elaboração do policiamento executado das ruas, onde será levado em conta os anseios e necessidades vinculados à segurança pública. Da mesma forma, enaltece indiretamente também a necessidade do engajamento social como requisito imprescindível para o cumprimento dos objetivos estabelecidos do policiamento comunitário na Instrução Nº 3.01.10/19 – CG citados anteriormente, tais como a parceria com a comunidade, a resolução de problemas e o fortalecimento das relações sociais.

Gráfico 6 – Necessidade engajamento social ou envolvimento colaborativo da sociedade com a PM para o planejamento do policiamento



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Esses objetivos ora fixados para o policiamento comunitário, indubitavelmente, não serão alcançados ou serão mais difíceis de serem atingidos, caso o engajamento ou envolvimento colaborativo dos atores sociais da rede não sejam utilizados como uma máxima a ser desenvolvida pela polícia militar e colocada em prática no planejamento operacional realizado das ruas.

Essa premissa vai de encontro ao defendido pelos autores Mota e Bittcourt (2019) e Ferreira, Rossoni e de Oliveira (2022) ao afirmarem em seus trabalhos que para a melhoria da eficácia do policiamento comunitário num contexto relacionado às redes sociais, diversos fatores devem ser levados em conta, desde a confiança da sociedade nos trabalhos da polícia militar, as características socioculturais do grupo, os instrumentos e métodos utilizados e, especialmente, o nível de engajamento dos atores sociais envolvidos.

Da mesma forma, a percepção dos trabalhos executados rotineiramente na comunidade pelos cidadãos, conforme feito através do levantamento das categorias anteriormente investigadas no trabalho de campo (valorização, credibilidade, confiança e engajamento social), serão importantes para a vitalidade do policiamento comunitário (LEE *et al.*, 2019). Os autores relatam que essas percepções afetam até que ponto os membros da comunidade estarão dispostos a cooperar com a polícia e envolver-se com vários programas comunitários de prevenção ao crime, ou seja, a mobilização ou o engajamento social.

Assim, como quarto e última categoria associada à valores e crenças sociais, foi levantado junto aos participantes civis da rede (Grupo 02), na percepção dos entrevistados, o que poderia ser feito pela PM para aproximar ainda mais a sociedade nos trabalhos executados, possibilitando, conseqüentemente, o aumento do nível de engajamento e mobilização social.

Nos relatos da grande maioria dos entrevistados, foi apresentado os trabalhos publicitários e de comunicação organizacional como instrumentos aptos para uma maior

aproximação e mobilização dos envolvidos na rede: divulgação dos trabalhos preventivos da polícia militar em detrimento dos repressivos, intensificação das atividades junto à comunidade, realização de eventos ou campanhas educativas e informativas, realização de reuniões, todos apontados como melhor caminho para o aumento da participação social nesta política de segurança pública.

Acho que um trabalho mais próximo com a comunidade, com a sociedade em si no trabalho de comunicação em dizer o real papel da polícia que não é só de, de ser ostensivo ou eh... como eu disse, de ser mais truculento. Que vai muito além desse, desse tipo de trabalho que é o trabalho que eu disse que é preventivo. (EC 02)

Acho que é divulgação de coisas boas, não de somente coisas ruins. Porque tudo que envolve polícia é coisa ruim, né? Ou prendeu ou matou. (EC 05)

Então, acredito que pode ser uma possibilidade de fazer eventos que expliquem para a população o papel dela que é o que eu acredito que muitas pessoas não entendem o tanto que é importante esse papel da população junto da polícia e pode ser que alguns por não entenderem não ajudam. (EC 06)

[...] Eu acho que, através dessas reuniões que são poucas pessoas, eu acho que através dessas participações. Que eu acho que quando a pessoa vai na reunião, aí ela tem a consciência entendeu? Tipo assim, como é importante, mas o difícil é conseguir levar as pessoas pra essas reuniões entendeu? [...] Então eu acho que realmente é bem válido através de, de reuniões ou alguma outra algum outro formato aí, mas é importante a participação. (EC 07)

Levar um pouco mais de informação pro, pros comerciantes, divulgar mais sobre a rede. Enfim... (EC 08)

Acho que talvez campanhas, eh... educativas e informativas pra que a população tenha mais conhecimento do verdadeiro papel da polícia militar. (EC 09)

Eu acredito que a polícia deve investir mais na divulgação dos seus trabalhos para que a sociedade possa ter conhecimento do que ela faz e assim ao mesmo tempo possa saber como envolver nesse processo. (EC 10)

Já no questionário semiestruturado aplicado ao Grupo 03, as respostas convergiram para o mesmo propósito, ou seja, uma intensificação ou até melhor investimento nos trabalhos publicitários e de comunicação organizacional da PMMG, visando, desse modo, uma aproximação ainda maior da sociedade nos trabalhos exercidos atualmente pela Rede de Comerciantes Protegidos, apresentando uma frequência de 53% das respostas obtidas, conforme Tabela 3. Importante constatação identificada é que algumas respostas apontaram outros meios, não pontuados nas entrevistas, tais como envolvimento das crianças na educação

infantil (11%), implementação de “bases móveis” nos bairros (5%), a garantia do anonimato nas denúncias (5%), entretanto, todos em menores proporções.

Tabela 3 - Sugestões para potencializar a aproximação da sociedade nos trabalhos executados pela Polícia Militar

Sugestões	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)
1 - Potencializar a divulgação dos trabalhos pela PM com a intensificação ou melhoramento dos trabalhos publicitários ou de comunicação organizacional	10	53
2 - Não sabe opinar ou não apresentou sugestões	3	16
3 - Envolvimento da PM na educação infantil com projetos de conscientização e desenvolvimento do programa “Proerd”	2	11
4 – Realização de encontros e reuniões	2	10
5 - Implementação de “bases móveis” nos bairros	1	5
6 - Garantia do anonimato nas denúncias	1	5
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do questionário semiestruturado *on-line* (2023).

Outra expressiva informação que também merece ser discutida é que as reuniões ou encontros foram apresentados numa proporção reduzida (10%), não sendo, na concepção dos participantes, sinalizada como instrumento ou mecanismo de aproximação viável para aproximar ainda mais os atores sociais na rede. Assim, depreende-se que tal constatação tenha emergida, pois na compreensão dos atores inseridos na rede e conforme já foi apresentado, o grupo de *WhatsApp* teria se tornado o único instrumento de participação e interação comunitários, vindo as reuniões serem retomadas somente no ano de 2023, depois de um período de paralisação ocasionado pela pandemia do Covid 19.

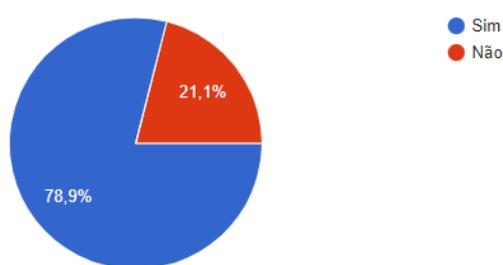
Além disso, a maioria deles também afirmaram que conheciam a realização das reuniões, mas que nunca teriam participado, justificando-se assim, a não apresentação desse

instrumento como mecanismo de aproximação adotado pela PM, já que o desinteresse e desestímulo para a participação nas reuniões presenciais foram constatados nas entrevistas com os participantes civis (Grupo 02 e 03).

Por outro lado, preocupou-se também na pesquisa verificar, mesmo diante da pouca mobilização ou envolvimento social nas atividades afetas à Rede de Comerciante Protegidos pelos seus atores civis, principalmente quanto à participação nas reuniões, se, opostamente, a Polícia Militar na concepção dos participantes, também não estaria estimulando a mobilização ou engajamento social e o que poderia ser feito por esta instituição para reverter ou amenizar esse cenário, na compreensão de seus integrantes. Além disso, procurou-se pontuar quais seriam os fatores ou motivos que hoje estariam interferindo negativamente na participação ativa da sociedade na rede.

Primeiramente, no questionário aplicado ao Grupo 03, foi investigado se dentro da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, a PM realiza ou teria realizado algum mecanismo ou processo de mobilização social visando a participação de outros integrantes da rede e/ou engajamento social dos já existentes. Diante do resultado, 78,9% dos participantes afirmaram que dentro da Rede de Comerciantes Protegidos, a PM realiza ou já realizou algum processo de mobilização social em detrimento da negativa de 21,1%.

Gráfico 7 – Realização processos de mobilização social pela PM para a participação de outros integrantes na rede



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

De uma forma um pouco diferente, indagou-se aos policiais militares entrevistados (Grupo 01) o que poderia ser feito pela Polícia Militar para mobilizar mais atores sociais a participarem na rede e/ou serem mais engajados nas atividades desenvolvidas, já que teria sido identificada uma participação minada ou reduzida dos envolvidos, como visto.

Eu penso que fomentar mais reuniões dentro da comunidade no sentido de, de também procurar através de outros canais de comunicação como a imprensa

né? Trazer a sociedade pra, pra ter esse contato mais estreito com a polícia militar (EM 01)

Poderiam ser feitas ações que demonstrem que a participação desses atores particulares, né? Desse policiamento comunitário eh, será pra bem comum deles mesmo, como com empresários ou empresas, né? E com isso, a sensação de segurança será aumentada e o número de crimes contra o patrimônio ou você teria estabelecimentos destes empresários ou empresas seriam diminuídos, ou seja, eles mesmos seriam os próprios, os próprios beneficiados. (EM 03)

É são isso, é... por na mente dos comerciantes, tentar divulgar que a gente tá buscando ouvir qual que é os problemas dos comerciantes e levar até as autoridades competentes, né? Alguma demanda, alguma reclamação e se tornar aquele porta-voz, né? De, de ouvir os problemas, as dificuldades que eles têm e tentar buscar uma solução. (EM 04)

Um trabalho de mobilização e marketing, né? (EM 05)

Eu acredito que é, é natural é uma coisa natural assim é uma medida que vai crescendo a rede, eh consequentemente, naturalmente vai crescer também o engajamento. (EM 06)

Aumentar questões de reuniões, divulgação, mostrar pra sociedade que é importante a participação dela na segurança pública. (EM 07)

Divulgação dos trabalhos envolvido, a prevenção né?! Através das próprias participantes, todos os participantes tanto da PM quanto os civis que participam da rede. (EM 08)

Eu acredito que isso deveria partir mais da sociedade e menos da instituição, porque senão não haveria um pé de igualdade. (EM 09)

Também foi inquirido aos militares (Grupo 01), quais seriam possivelmente os fatores ou motivos que poderiam impactar negativamente na participação mais ativa da sociedade na rede, sendo apresentados alguns relatos de opinião sobre os motivos/fatores, em destaque.

Atualmente, acredito que seja eh, talvez um de certa forma a sociedade se sente inibida talvez de prestar algum tipo de denúncia, né? De prestar informação que possa contribuir pra solução de problemas tanto de segurança pública quanto de, de questão de ordem de organização mesmo da comunidade em geral. (EM 01)

Falta do conhecimento de lei, falta do conhecimento de saber como que as polícias trabalham, como que o sistema jurídico trabalha. Sistema de segurança trabalha. (EM 02)

Eh, primeiro eu acredito que seja, eh achar que não, não vai dar em nada muita das propostas que são que são feitas nessas reuniões. Achar que isso vai ser só naquele momento e não vai ter prática nenhuma. Eu acho que essa crença de, de achar que, que vai participar e não vai ter efeito nenhum, vai surtir efeito

nenhum que acaba desestimulando a participação mais ativa dos comerciantes. (EM 04)

A divulgação de como a rede é formada, como eles podem participar, qual é o fundamento da rede [...] Esse envolvimento em si da comunidade, dos comerciantes na, na rede. Falta aí essa informação, o objetivo. (EM 06)

A própria ausência de participação nas reuniões que a gente se propõe a fazer. (EM 09)

A falta do entendimento de que eles também são responsáveis por segurança. Acabam que eles devotam muito a polícia militar esse papel da segurança e esquecem que eles também devem participar. Isso eu acho um papel bem negativo. (EM 10)

Pelos relatos e informações coletadas dos militares na pesquisa de campo, foi exposto que a instituição realiza ou já realizou algum mecanismo de mobilização social visando à participação de outros integrantes no grupo ou participação social dos já existentes na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras. Ademais, além desse reconhecimento não somente dos militares entrevistados, mas como também dos civis, foram apresentadas propostas interventivas sugerindo que a PM fortaleça os trabalhos de comunicação institucional e envolvimento comunitário para uma maior interação social dos envolvidos. As reuniões, como um dos instrumentos de condução das atividades da rede, também foram vislumbradas como instrumento para o fortalecimento desse vínculo ou intensificação com os diversos atores sociais hoje mobilizados na rede ou, até mesmo, como meio de aproximação para outros entes ainda inexistentes na política, realidade ainda a ser explanada.

Observou-se também que os principais fatores que poderiam estar impactando negativamente numa maior participação ativa da sociedade são variados e diversificados, não apresentando assim, uma certa predominância. Por sua vez, estariam relacionados à falta de conhecimento da população sobre seu real papel na rede, das funções da polícia na sociedade, dos objetivos da Rede de Comerciantes Protegidos e da legislação vigente; a inibição e descrença existente nos trabalhos dessa política pública e, por fim, a ausência de participação nas reuniões que são propostas e realizadas.

Diante de todas as informações e resultados ora apresentados e discutidos, ficou evidente também que, embora a Polícia Militar de Lavras promova processos ou mecanismos de mobilização social na rede visando à participação de outros integrantes e/ou engajamento social dos já existentes, a contrapartida não tem ocorrido. Ou seja, a participação dos atores sociais civis atualmente na rede é limitada e reduzida, principalmente quanto à participação nas reuniões presenciais, as quais foram retomadas e realizadas, apresentando o total de 02 (duas)

realizadas no ano de 2023 até o mês de junho. Nessas reuniões, o responsável por esta pesquisa apresentou-se como ouvinte, constatando uma baixa participação e adesão de atores sociais que não ultrapassaram o total de 10 (dez) participantes em cada, quantitativo este extremamente reduzido, num grupo hoje composto por quase 300 (trezentos) integrantes no *WhatsApp*.

Além disso, as categorias inter-relacionadas à valores/crenças sociais e institucionais exploradas na pesquisa e que poderiam estar interferindo de forma negativa neste processo, demonstraram majoritariamente, na concepção dos entrevistados, que a polícia é valorizada pelos trabalhos que executa, suas atividades transmitem credibilidade e confiança e que a mobilização social é uma condicionante a ser levada a efeito pela polícia em seus trabalhos e que na prática, surpreendentemente, é exercida na opinião da maioria dos entrevistados civis e militares.

Enfim, esses fatores, por mais que propiciassem um cenário extremamente produtivo e propício para uma maior aproximação e engajamento dos atores sociais inseridos na Rede de Comerciantes, apresentou-se, contudo, contrastante a uma realidade esperada e almejada em termos práticos: uma participação minada ou distante dos atores sociais civis inseridos atualmente na rede, limitados ao uso quase restrito do grupo de *Whatsapp* “RCP Centro – ComerProt”, bem como uma reduzida participação nas reuniões presenciais recentemente retomadas.

Perante as constatações evidenciadas, interessante confrontar e associá-las a alguns conceitos teóricos expostos por alguns autores estudiosos no campo da “mobilização social” e do “policimento comunitário”, os quais poderão fortalecer e esclarecer as inferências e constatações apresentadas nesta pesquisa.

Lee *et al.* (2019) realizaram estudos de campo sobre os principais fatores que poderiam afetar o apoio e engajamento ao policiamento comunitário em uma pequena cidade rural em mais de 400 cidadãos. Nesta pesquisa, vislumbraram que as percepções dos cidadãos sobre o trabalho executado pela polícia e na comunidade são necessárias serem investigadas para garantir a vitalidade do policiamento comunitário, pois irão interferir no nível de engajamento social dos vários programas comunitários desenvolvidos. Além disso, demonstraram que fatores demográficos (gênero e educação) e características da comunidade (desordem ou coesão social) interferem e podem impactar no nível de apoio ao policiamento comunitário local (LEE *et al.*, 2019).

Nesse sentido, embora esta dissertação tenha investigado o perfil dos respondentes nas entrevistas realizadas ao Grupo 01 e 02, atrelando assim, dados como idade, escolaridade, atividades exercidas e tempo de trabalho, os quais poderiam resultar em categorias empíricas

para a análise da mobilização; ressalta-se que não fizeram parte do trabalho o levantamento de características da comunidade inserida na rede ou outros dados, conforme sugeridos pelos autores (desordem ou coesão social). Mesmo assim, infere-se que esses outros fatores apresentados possam também estar interferindo hoje no nível de engajamento da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, mesmo não sendo investigados ou levantados de forma superficial na dissertação diante de alguns relatos. Sendo assim, fatores vinculados à possível ausência da coesão social entre os comerciantes, as rivalidades e animosidades existentes, a ausência de crimes ocorridos em alguns estabelecimentos comerciais, todos eles somados aos fatores discutidos no trabalho, poderão contribuir para justificar o baixo nível de mobilização social na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras e sua redução na eficácia.

Além disso, merece ser destacado, conforme apresentado por Ferreira; Rossoni; de Oliveira (2022), que a polícia comunitária no período hodierno, enquanto modelo de prática da organização, enfrenta ainda os efeitos da crise da legitimidade e militarização da força policial trazidos pelos países pós democráticos, como o Brasil. Esses fatores empíricos e subjetivos, também devem ser levados a efeito para complementar e justificar a baixa adesão nos trabalhos da rede, por mais que seus atores tenham apresentado credibilidade, valorização e confiança na PM, pois, como visto, a maioria dos entrevistados confiam na Polícia Militar, entretanto, restringem-na ao estado de Minas Gerais ou até mesmo limitam ao município de Lavras.

Os autores Ferreira; Rossoni, de Oliveira (2022) também afirmam que atingir um nível de mudança nas instituições policiais brasileiras que considere a promoção da qualidade de vida e a legitimidade de sua força policial, sob os pilares do engajamento social e da cidadania, não é uma tarefa fácil. Assim, é necessário reconhecer que “[...] trata-se de um modelo de complexa implementação, passando por temas como democracia, cidadania, bem como por questões básicas e essenciais à dignidade humana, como fome e saúde e educação precárias [...]”.

Aliado aos conceitos anteriores, pode-se inferir que a Rede de Comerciantes Protegidos, enquanto política de segurança pública é, por sua vez, considerada um sistema complexo nas ideias construídas por Adorno (2006); Saporì (2007) e Filocre (2010). Logo, como sistema complexo, é constituída de agentes autônomos e uma heterogeneidade de atores, onde naturalmente haverá conflitos de interesses, poder compartilhado e demais características como anteriormente exploradas, tornando-se um desafio aos seus gestores públicos, aqui inseridos os militares integrantes da rede. Dessa maneira, impõe um esforço adicional, sobretudo aos seus gestores e integrantes, numa necessidade constante de interações entre eles e os diversos agentes envolvidos na materialização de ações estratégicas (FIGUEIREDO; PASCUCI, 2021).

Como proposta eficaz para um melhor desempenho na mobilização social, o efetivo envolvimento participativo e colaborativo em rede com os demais atores estatais ou privados presentes merecem ser intensificados, atributos estes característicos da governança colaborativa, os quais irão propiciar práticas governamentais exitosas e eficientes (ANSELL; GASH, 2008; MOTA; BITTECOURT, 2019; BODIN, 2017), temática esta a ser adiante explorada em uma subseção específica e mais bem detalhada.

Após serem apresentados os resultados e discussões associados à mobilização social, policiamento comunitário, valores e crenças sociais/institucionais (credibilidade, confiança, engajamento social, percepções para aumento eficácia e aproximação da comunidade com a polícia militar), será investigado doravante, a composição e perfil dos atores sociais atualmente inseridos na rede. O principal propósito será averiguar se existe dentro dessa política de segurança pública a mobilização ou participação de outros atores que não estejam diretamente vinculados ao comércio de Lavras (associações, sindicatos, outros órgãos públicos municipais ou estaduais, etc.). Importante salientar também que as mencionadas categorias empíricas são de caráter instrutivo e exploratório, pois subsidiaram a análise da eficácia da Rede de Comerciantes Protegidos de Lavras e o alcance dos objetivos específicos da pesquisa.

Como visto, o grupo *WhatsApp* “RCP Centro – ComerProt”, atualmente, é composto por 269 (duzentos e sessenta e nove) integrantes e seus principais conteúdos postados estão relacionados à informações e orientações de segurança pública pela PM, recepção de dúvidas, reclamações ou sugestões, difusão de indivíduos suspeitos nas proximidades dos estabelecimentos comerciais, difusão de dicas de segurança e regras do grupo, além de outras apresentadas no início da primeira subseção.

Da mesma forma, vislumbrou-se que há uma preocupação e mobilização por parte da PM para que demais órgãos públicos ou privados colaboradores participem dessa política pública, conforme apresentado anteriormente na parte associada à mobilização social. Importante lembrar que o Grupo 03, composto por dezenove participantes, afirmou majoritariamente no questionário aplicado, que a PM realiza ou já realizou algum processo de mobilização social (78,9% dos participantes).

A pesquisa também procurou verificar se existiria dentro da rede a participação de outros atores que não estejam diretamente vinculados ao comércio de Lavras, pois, como visto, não foi identificado num primeiro momento, atores sociais vinculados à associações, sindicatos ou outros órgãos públicos municipais ou estaduais, tais como Secretaria de Trânsito Municipal, Assistência Social, Corpo de Bombeiros Militares, Poder Judiciário, entre outros possíveis.

Importante cenário deve ser investigado, pois a Diretriz 3.01.10/19, responsável em sedimentar a doutrina de polícia comunitária no âmbito da PMMG e fonte basilar das atividades das redes, traz como um dos seus princípios norteadores a “participação Sistêmica da PMMG, Comunidade e outros órgãos” (MINAS GERAIS, 2019, p. 20). O mencionado princípio é oriundo da denominada Segurança Cidadã, apresentada por Freire (2009) e Carvalho, Fátima e Silva (2011) numa perspectiva multidisciplinar. Ou seja, a Segurança Cidadã analisa a violência como um fenômeno multicausal, que, por sua vez, demandará uma intervenção participativa da sociedade e diversas instituições públicas nas ações de políticas públicas e iniciativas em diversas áreas, tais como, educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, dentre outras.

Além disso, na parte introdutória da Instrução 3.03.11/16 – CG, ela trata as Redes de Proteção como “estratégia de intervenção preventiva focada na mobilização social” (MINAS GERAIS, 2016), trazendo por base a filosofia de polícia comunitária e a própria mobilização social como norteadoras para o desempenho de suas atividades. A mobilização social é constituída por um processo educativo que deverá promover a participação de diferentes pessoas em torno de um propósito comum, potencializando desse modo, a participação de empresas, comunidades, lideranças e organizações não governamentais (ONGs) na busca de soluções para a erradicação ou redução de problemas de todas as naturezas que interferem na qualidade de vida do cidadão.

Dessa maneira, constata-se que as normas institucionais em questão enfatizam a necessidade da participação e interação de diversos atores sociais nos trabalhos da Rede de Proteção, como pressupostos intrínsecos à mobilização social. Consequentemente, analisar e investigar a participação de outros integrantes na Rede de Comerciantes Protegidos, distintos de empresários e comerciantes, tornou-se imprescindível e necessário em continuidade à análise da eficácia desta rede.

Conforme relatos dos entrevistados do Grupo 01 e 02, atualmente, além dos atores sociais civis anteriormente apresentados (comerciantes, empresários e gestor comercial), constatou-se que há a participação de outros na rede, limitando-se, entretanto, somente à denominada “Associação Comercial e Industrial de Lavras” (ACIL) e a “Câmara dos Dirigentes Lojistas de Lavras” (CDL). Presente contexto, pode ser constatado nos relatos dos entrevistados do Grupo 01 e 02.

A princípio é a Polícia Militar e os comerciantes. Não tem o conhecimento de outros órgãos presentes. (EM 03)

Seria a própria rede, né? Os comerciantes, juntamente com a população. (EM 07)

A princípio seriam comerciantes e PM. (P) OK. Sabe se existe mais algum participante? (EM06) Não, não sei. (EM 06)

Na realidade, não há. Mas, atualmente a gente tem conseguido aproximar bem o pessoal de associações, tipo CDL, ACIL eles são muito próximos e atuam diretamente conosco. Contudo, poderia ser melhor se a gente tivesse outros órgãos participando. (EM 10)

O comerciante, né? Acho que alguns funcionários de lojas, né? (EM 08)

Sim, sei os atores é, é principalmente são os eh lojistas, né? Os proprietários e algumas lojas que são redes que colocam os seus gerentes. (EC01)

Bem, os comerciantes, né? Eh..., além da polícia? Bem, não conheço. (EC 02)

Ah, o comerciante, tem a polícia. (P) Mais alguém que a senhora conheça? (EC03) Não. Só. (EC 03)

A CDL eh... CDL e tem uma outra aqui... ACIL e CDL. (EC 04)

[...] as pessoas que eu conheço que estão no grupo são pessoas do comércio aqui do centro e os policiais que algumas vezes já vieram no meu comércio. Aí eu pude conversar, não conheço mais ninguém não. (EC 06)

Eh..., ah o comércio, né? A CDL, né? A ACIL, essas, sempre eles estão juntos também pra poder eh, ganhar força, né? Essas, essas entidades aí, acredito que sempre nas reuniões que eu vou eles estão sempre presente. (EC 07)

Atualmente, que eu tenho conhecimento, são os comerciantes e a polícia militar. (EC 09)

Em decorrência das informações apresentadas, notou-se que não foi apontada e nem identificada na pesquisa a participação de outros órgãos públicos ou privados, associações ou entidades, tais como Corpo de Bombeiros Militares, Conselho Tutelar, Poder Judiciário, Órgão de Trânsito Municipal, Assistência Social ou Casas de Apoio/Abrigo, conforme sugerem as normas institucionais.

Ressalta-se que tais atores sociais poderiam estar auxiliando no aumento da eficácia da rede, conjuntamente com a PM e demais membros já inseridos, na resolução dos problemas identificados e não atrelados direta ou exclusivamente à criminalidade, como por exemplo a falta de moradia ou abrigo, a ausência do cumprimento de medidas penais aplicadas aos egressos do sistema prisional, a inadequação de sinalizações de trânsito, fixação de normativas do poder executivo municipal que poderiam regulamentar medidas preventivas no comércio, entre outras.

Diante das principais análises empíricas/teóricas até agora trazidas, procurou-se abarcar discussões sobre a constituição e características da Rede de Comerciantes Protegidos, seus elementos e instrumentos de interação/condução existentes, os fatores ou motivos que poderiam estar afetando a mobilização e a interação social dos demais atores sociais, embasados nos ensinamentos trazidos por Crank (2004), Carter e Bannister (2008), Chappell (2009), Lee et al. (2019) e Rossoni, de Oliveira (2022). Ressalta-se que os autores enfatizam, como parte de uma avaliação da rede, a necessidade de incorporar elementos nas pesquisas que investiguem as percepções do público e as características socioambientais da comunidade inserida, pois irão ajudar a elucidar o nível de interação social da política e contribuir para a eficiência do policiamento comunitário.

A avaliação de eficácia, por sua vez, como método de avaliação mais condizente aos objetivos da presente pesquisa, encontrou suporte na Rede de Comerciantes Protegidos por intermédio da constituição de seu conceito e metodologia. Buscou-se através desse tipo de avaliação, analisar se as ferramentas de condução da rede estão sendo apropriadas ou racionalmente utilizadas para a produção dos resultados almejados. Desse modo, conforme ensinamentos de Baptista; Rezende (2011), a análise da eficácia dentro da Rede de Comerciantes estará atrelada ao estudo e discussões dos objetivos institucionais previstos em suas normas regulatórias, bem como à percepção dos usuários da rede em relação aos instrumentos e atividades existentes, conforme será mais adiante visto.

Na visão de Costa e Castanhar (2003), com o propósito de se apresentar medidas propositivas que possam guiar os tomadores de decisão na rede para a continuidade ou necessidade de correções em alguns métodos ou instrumentos atualmente utilizados, a avaliação, enquanto etapa do ciclo de uma política pública (BAPTISTA; REZENDE, 2011), destina-se a identificar e obter de maneira válida e confiável, informações e dados necessários ou relevantes para conduzir a elaboração de um juízo de mérito e de valor sobre diferentes componentes de uma política em suas mais variadas fases ou de um conjunto de atividades específicas que estão sendo realizadas, já se encerraram ou, ainda, poderão ser concretizadas (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). Assim, por intermédio também de uma avaliação de resultados, buscou-se nesta pesquisa saber se a Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, enquanto política pública, está cumprindo seus objetivos estabelecidos; o quanto cumpriram e com que qualidade está sendo atingida. (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

A implementação das “Redes de Comerciantes Protegidos em Lavras”, conforme apresentado inicialmente nesta subseção, teria ocorrido no ano de 2014 e sua fundação oficial em 2015. Através de levantamentos e pesquisa documental realizados em arquivos da seção

responsável do 8º BPM em Lavras (P3/8º BPM), setor onde este pesquisador trabalha, não foi localizada nenhuma avaliação específica quanto ao funcionamento e análise da eficácia dessa política, seja pela polícia militar ou por algum membro externo.

A Instrução nº 3.03.11/2016-CG (MINAS GERAIS, 2016), especificamente em seu item 6.5, prevê que as redes devem ser alvo de avaliação permanente por parte da Unidade responsável pela sua execução (Unidade de Execução Operacional – UEOp), a fim de ser aferido seus resultados quanto à redução dos índices de criminalidade e, principalmente, a melhoria da sensação de segurança do cidadão.

Entretanto, como dito, não foi encontrada nenhuma pesquisa avaliativa da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras que pudesse elencar medidas para a aferição dos seus resultados obtidos (critérios avaliativos, tais como a eficiência, eficácia ou efetividade), adoção de medidas saneadoras a serem propostas de maneira pontual ou qualquer proposta formal de intervenção em suas atividades que pudessem avaliar ou intervir nas atividades hoje executadas.

Insta ressaltar que atualmente, a PMMG possui vários indicadores avaliativos para diversas atividades exercidas rotineiramente pelos policiais militares, embasadas em conceitos de gestão associados à eficácia, a efetividade e ao *accountability*. Esses conceitos proporcionam fundamentos para o desenvolvimento de uma “Gestão de Desempenho Operacional” (GDO)<sup>10</sup>, modelo de gestão administrativo e operacional que visa a aferição de vários indicadores estabelecidos e atrelados à segurança pública. Entretanto, após análise da Diretriz 8.002/2020, verificou-se que nenhum deles visa mensurar de forma específica os trabalhos ou desempenho das Redes de Proteção ou a criação de um indicador específico que possibilitasse aferir ou realizar uma análise da eficácia da “Rede de Comerciantes Protegidos” do município de Lavras, até porque são indicadores de âmbito estadual, não municipal e não vinculados às redes.

A instrução que norteia as Redes de Proteção no âmbito da PMMG, tornou-se também um instrumento teórico de suma importância para a continuidade do exame da Rede de Comerciantes Protegidos e discussão dos resultados no que se refere à análise da eficácia. Na

---

<sup>10</sup> A Gestão de Desempenho Operacional (GDO), metodologia de acompanhamento e avaliação de resultados operacionais na PMMG estabelecida desde o ano de 2015, atualmente, é regida pela Diretriz 8.002/2020, a qual normatiza suas diretrizes em âmbito institucional.

“A GDO surgiu da necessidade de estabelecer na PMMG uma metodologia científica de análise do fenômeno criminal, indicação de respostas/ ações para contenção e minoração da problemática de aumento criminal e do grau de insegurança da população. A GDO tem como fundamento apresentações analíticas e elaboração de planos de ação pelos gestores operacionais da Instituição, numa dinâmica pragmática e numa interface metodológica simplificada e objetiva. As reuniões de Gestão do Desempenho Operacional serão realizadas mensalmente. No primeiro nível, os Comandantes de Companhias e de Pelotões se reúnem com os seus Comandantes de Unidades, expondo os resultados operacionais com base nos indicadores e metas estabelecidas, apresentando estratégias e ações para manutenção ou melhoria dos desempenhos diagnosticados” (MINAS GERAIS, 2020, p. 12).

Instrução 3.03.11/16 (MINAS GERAIS, 2016, p. 07), seção 02, foram traçados os objetivos geral e específicos a serem atingidos pelo programa, direcionados aos gestores e responsáveis pela condução das redes, incluindo assim, a Rede de Comerciantes Protegidos.

## 2 OBJETIVOS

### 2.1 Geral

Estabelecer critérios para a implantação e manutenção das Redes de Proteção Preventivas nos municípios do Estado de Minas Gerais, visando contribuir de forma efetiva para a prevenção e repressão criminal.

### 2.1 Específicos

**a) Contribuir para a redução da criminalidade e o aumento da sensação de segurança nos locais contemplados pelas redes de proteção, por meio do incremento de ações preventivas e repressivas, alicerçadas na filosofia de polícia comunitária.**

**b) Promover a mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade, desenvolvendo estratégias de atuação em rede, focadas na identificação, análise e resolução de problemas locais.**

**c) Ampliar a comunicação direta entre a comunidade e a Polícia Militar, possibilitando maior confiabilidade por parte do cidadão para transmitir denúncias e informações de segurança pública que possibilitem o planejamento e o direcionamento efetivo de ações policiais militares.**

d) Despertar nas pessoas o sentimento de pertencimento e de preocupação coletiva, fomentando a atuação comunitária em sua essência, tornando-as partícipes do processo e interligadas umas às outras.

e) Reduzir os ambientes favoráveis aos delitos, por meio do incremento de ações que estimulem o cidadão a utilizar coletivamente os espaços públicos, como praças, quadras, calçadas e ruas, de forma a inibir a atuação de infratores.

f) Criar nos cidadãos o sentimento de participação solidária e voluntária, de forma que cada pessoa envolvida na rede de proteção passe a agir como uma “câmera viva”, compartilhando informações referentes à segurança pública com a Polícia Militar e demais órgãos pertinentes.

**g) Transmitir à população orientações e dicas básicas de segurança que contribuam para mudanças de comportamentos, no sentido de evitar a exposição e a vulnerabilidade ao crime.** (MINAS GERAIS, 2016, grifo nosso).

Sendo assim, para a continuidade da análise da eficácia na presente pesquisa, bem como considerando-se os objetivos específicos delineados no trabalho e os materiais de campo colhidos (entrevistas pessoais e questionário semiestruturado aplicado), foram objetos de análise e discussão os seguintes objetivos específicos, a serem almeçados pelas Redes de Proteção e presentes em sua norma regulatória: i – aumento da sensação de segurança por meio do incremento de ações preventivas e repressivas; ii - promoção da mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade, desenvolvendo estratégias de atuação em rede; iii - ampliação da comunicação direta entre a comunidade e a Polícia Militar, possibilitando maior confiabilidade por parte do cidadão para transmitir denúncias e informações de segurança pública que possibilitem o planejamento e o direcionamento efetivo de ações policiais militares;

iv - transmissão à população de orientações e dicas básicas de segurança que possam contribuir para mudanças de comportamentos, no sentido de evitar a exposição e a vulnerabilidade ao crime.

Esses objetivos específicos, presentes na Instrução 3.03.11/16, conforme dito, foram alvo de investigação e discussões junto aos Grupos 01, 02 e 03 desta pesquisa, através da realização das entrevistas e questionários aplicados. Foram investigados dentro das categorias teóricas associadas ao policiamento comunitário, à análise da eficácia e à governança colaborativa, temática esta a ser ainda melhor apresentada em subseção específica.

O primeiro dos objetivos específicos, refere-se ao aumento da sensação de segurança no local onde encontra-se inserida a rede por meio do incremento de ações preventivas e repressivas, alicerçadas na filosofia de polícia comunitária. Na entrevista aplicada aos 10 (dez) participantes do Grupo 02 (integrantes civis da rede), foram indagados se desde a criação da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras em meados de 2014, sentiam-se mais seguros (segurança subjetiva) na região central do município.

Sim, porque quando acontece eh... pequeno furto em alguma, algum estabelecimento e dependendo do local que foi acontecido, eh... quando o lojista coloca no grupo eh dá pra saber se essa pessoa vai passar no seu comércio já fica precavido, já você já se protege mais, né? Orienta seus funcionários pra o que está acontecendo e dá pra quando coloca as fotos, alguma coisa assim não dá pra gente até reconhecer a pessoa e chamar a polícia se ela passar pelo nosso estabelecimento. [...] (EC 01)

Eu acho que poderia melhorar mais, mas com certeza já foi uma iniciativa muito válida pra nós comerciantes [...] (EC 02)

[...] Eh mudou muito, o crime, os furtos, os pequenos furtos pararam a gente conseguiu localizar exatamente aquele suspeito que a gente não tinha certeza ou tinha certeza, mas não conseguia pegar. Então assim, isso ajudou muito e os comerciantes ficaram muito colaborativos uns com os outros. Então, foi muito efetivo sim.

[...] Sim, sim. Não da criação, a partir da participação, sim, sim. Porque até então, eu não, não tinha conhecimento. (EC 04)

Bom, mais seguro?! Eh, eu acredito que sim, pelo, por um tudo se desdobrou, né? Ao longo dos anos a gente foi mais, foi ficando mais amadurecido e tudo mais. [...] (EC 05)

Sim, com certeza. Eu acho que o grupo é, é muito interessante, já me ajudou em algumas ocasiões deu, deu ficar mais atento, deu, deu avisar os meus colaboradores pra casos certa pessoa venha ao estabelecimento. Então, sim, acredito que foi de muita valia. (EC 06)

Sim, sim. (EC 07)

Com certeza. (EC 08)

Sim. (EC 09)

Sim, principalmente tendo um, um grupo desse que a gente tem a liberdade de interagir e comunicar com a PM. (EC 10)

Analisando-se as respostas obtidas, verificou-se que todos os entrevistados civis, ou seja, comerciantes e empresários inseridos na Rede de Comerciantes, foram unânimes em afirmar que se sentem mais seguro desde sua criação na região central e comercial do município, ou seja, a sensação de segurança tem sido satisfatória e eficaz. Desse modo, nota-se que os responsáveis pela rede, policiais militares e gestores, tem atingido em sua plenitude o presente objetivo inserido na instrução das Redes de Proteção da PMMG.

O segundo objetivo específico associa-se à promoção da mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade, desenvolvendo estratégias de atuação em rede de forma conjunta. Presente objetivo, foi investigado junto ao Grupo 02, onde seus participantes foram interpelados se dentro da rede, a PM realiza ou já teria realizado mecanismo ou processo e mobilização social, que, por sua vez, já foram discutidos e apresentados anteriormente quando abordado o processo de mobilização da PM junto às atividades da rede. Recorda-se, conforme relatos, que a maioria dos entrevistados afirmaram positivamente que existe essa prática na rede. Outros apresentaram um certo decréscimo da mobilização pela instituição no município e o restante, a minoria constituída, negou sua existência ou desconhecimento das práticas.

A ampliação da comunicação direta entre a comunidade e a Polícia Militar, possibilitando aumento da confiança para transmissão de denúncias e informações de segurança pública pelos atores sociais, constitui-se o terceiro objetivo a ser discutido. No que se refere à confiança dos integrantes da rede nas atividades exercidas pela PM (parte do objetivo em questão), esta foi uma categoria já apresentada anteriormente, quando foram levantados os possíveis fatores que poderiam impactando numa baixa participação ou engajamento dos atores sociais hoje inseridos na Rede de Comerciantes Protegidos de Lavras. Uma importante constatação foi evidenciada na entrevista e questionário aplicados aos Grupos 02 e 03, respectivamente, onde todos os participantes foram unânimes em afirmar que possuem credibilidade e confiança nas atividades exercidas pela PM.

Da mesma forma, em outra questão inserida no roteiro das entrevistas do Grupo 02, os participantes foram indagados se teriam confiança dentro da rede em interagir com a polícia militar com a finalidade de transmitir denúncias e informações de segurança pública, as quais possibilitassem um planejamento efetivo das ações policiais militares. Todos foram também

unânicos em afirmar que possuem confiança na PM, não sendo apresentada negativas. Entretanto, tão somente um participante apresentou uma ressalva (EC 08) que teria confiança, mas um pouco de receio e outro que não teria confiança no grupo, mas somente com a polícia, deduzindo somente no contato pessoal com a polícia (EC 05).

Sim, tenho muita confiança no grupo sim. (EC 01)

Sem dúvida, tenho sim. (EC 03)

Totalmente. Me sinto segura sem problema algum. (EC 04)

Dentro do grupo não, porque eu acho que tem muita pessoa envolvida tudo, mas com a polícia em si tem total segurança. (EC 05)

Sim, eu ainda não tive, graças a Deus, nenhum, nenhuma situação que eu precisei interagir dessa forma no grupo, mas sempre que outros tiveram eu fiquei atento. Eh, em alguns momentos eu vi que a pessoa colocou informações que não era cabíveis ao grupo e aí o oficial responsável encaminhou a pessoa pro setor certo dela informar aquilo. (EC 06)

Tenho. Tenho sim, por mais eh, que não conheço, né? Não conheço os comerciantes que estão ali, mas falando da parte de quem organiza e de quem cuida e da polícia eu tenho total confiança e é bem tranquilo referente a isso aí. (EC 07)

Sim, eu tenho confiança, mas eu tenho um pouco de receio também. (EC 08)

Por fim, como quarto e último objetivo específico a ser analisado, procurou-se certificar se dentro da Rede de Comerciantes Protegidos, há a transmissão de orientações e dicas básicas de segurança, as quais possam contribuir para mudanças de comportamentos, no sentido de evitar a exposição e a vulnerabilidade ao crime. A presente situação foi investigada no início deste capítulo, em “Policiamento comunitário e as Redes de Proteção da PMMG”, quando da inquirição sobre o conteúdo e informações veiculados no grupo de *WhatsApp* e análise das interações neste grupo. Foi evidenciado que há trocas de orientações e dicas para prevenção de crimes no comércio ou elementos suspeitos. Já em outra questão específica presente no roteiro das entrevistas (Grupo 02) foram apresentadas as seguintes respostas.

Sim, sempre que acontece alguma coisa, um exemplo, eh... circulação de nota falsa, a PM está lá ensinando, eh... não pegar uma nota falsa. É muito importante esse grupo aí viu? (EC 01)

A polícia ela transmite por meio de orientações e, e, e em situações que os comerciantes colocam no grupo e, e os próprios policiais que fazem parte dessa rede também sempre postam orientações que são, são importantes pra que a gente possa segui-las. (EC 02)

Sim. Eles colocam às vezes vídeos e colocam informativos também. (EC 03)

Sim. Propaga-se na pelo WhatsApp. É postado algumas, algumas orientações, sim. (EC 04)

Muito raro. Pode ser que tenha sido informado uma vez ou outra, mas não que me venha a mente assim muito forte. (EC 06)

Sim, sempre é, quando não tem um trabalho assim específico de panfleto é sempre feito, é sempre feito uma orientação escrita mesmo, é sempre feita uma orientação eh, falando sobre, sobre essas dicas, sobre tomar cuidado e é sempre escrito mesmo lá, bem, bem legal. (EC 07)

Importante constatação que dos dez entrevistados pertencentes ao Grupo 02, somente um deles (EC 06) afirmou que seria muito raro a transmissão de orientações e dicas básicas de segurança pela PM na rede, em detrimento de nove participantes que declararam positivamente a esta prática.

Mais adiante, ainda em análise aos objetivos específicos da rede presentes na Instrução 3.03.11/16, buscou-se levantar qual o objetivo estaria mais presente ou mais atuantes na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras e também qual deles deveria ser mais desenvolvido. Os entrevistados pertencentes aos Grupos 01 e 02 foram inquiridos sobre esses aspectos, sendo que, conforme será exposto, algumas respostas não apresentaram certo grau de equivalência e outras demonstraram certa similaridade dos resultados entre os grupos participantes.

Primeiramente, os militares participantes da rede (Grupo 01) foram indagados sobre a predominância de algum dos objetivos específicos das Redes de Proteção da PMMG, presentes na Instrução 3.03.11/16, especificamente atrelados às atividades da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras. Da mesma forma, questionou-se qual dos objetivos se destacaria em menores proporções ou que precisaria ser mais desenvolvido, sendo eles: i – o aumento da sensação de segurança; ii - o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede; iii – a ampliação da comunicação direta com a comunidade e, por fim, iv – a transmissão de orientações e dicas básicas de segurança à população.

As respostas apresentaram um predomínio do objetivo específico “transmissão de orientações e dicas básicas de segurança à população”, totalizando 04 (quatro) sinalizações (destacadas em negrito). Tal resultado, evidencia que na Rede de Comerciantes Protegidos, na concepção dos militares, suas atividades estão predominantemente focadas no objetivo específico inserido na alínea “g”, item 2.1 da Instrução 3.03.11/16, qual seja, a transmissão de orientações e dicas básicas de segurança que contribuam para mudanças de comportamentos.

**Seria essa transmissão, né? De, de comunicação com... e dicas básicas de segurança. Dicas de segurança, né? (EM 01)**

Todos os quatro. Principalmente essa parte da comunicação aí. Essa parte da comunicação vai gerar pra nós uma forma de planejamento de operações pra poder agir. Que nem sempre toda ação/operação ela é feita de uma só de uma... de uma forma, não é uma receita de bolo, ela varia muito de acordo com a com ohh, vamos dizer, o modus operandi, da forma de operar do, do infrator. Todas as quatro aí são...são baseadas. (EM 02)

**Seria o item quarto de, de orientações de segurança. Isso é o que está mais presente. (EM03)**

Ehh, seria oh, o segundo, segundo item [desenvolvimento de estratégias de atuação em rede] é o que a gente está tendo mais dificuldade. (EM04)

É o número três [Ampliação da comunicação direta com a comunidade]. (EM05)

Tá, o primeiro item é o mais importante aí [aumento da sensação de segurança]. (EM06)

Seria um aumento de segurança, né? (EM07)

**Eu acho que, o que mais efetivo nesses casos aí seria a, as dicas de segurança que são publicadas no grupo da rede. (EM08)**

**A PM consegue nesse momento na.. com as redes fazer o objetivo um e quatro e o dois e três ficam em declínio. (EM09)**

Terceiro [Ampliação da comunicação direta com a comunidade]. Sim, eu acho que esse é o mais presente, porque consegue ouvir o que eles entendem por segurança e os anseios que eles tem. Então eu acho que essa comunicação ela é facilitada pela rede. (EM10)

No que se refere aos objetivos que destacariam em menores proporções ou que precisariam ser mais desenvolvidos, foram obtidas as seguintes impressões pessoais dos militares entrevistados: o objetivo específico que apresentou maior frequência foi o “o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede”, o qual contabilizou 04 (quatro) afirmações ou 40% do total das respostas auferidas, conforme trechos em destaque. Presente objetivo específico encontra-se inserido na alínea “b”, item 2.1 da Instrução 3.03.11/16.

Acho que seria o aumento da sensação de segurança. (EM01)

Todos os quatro. Principalmente essa parte da comunicação aí. Essa parte da comunicação vai gerar pra nós uma forma de planejamento de operações pra poder agir. Que nem sempre toda ação/operação ela é feita de uma só de uma... de uma forma, não é uma receita de bolo, ela varia muito de acordo com a com ohh, vamos dizer, o modus operandi, da forma de operar do, do infrator. Todas as quatro aí são...são baseadas. (EM 02)

**Desenvolvimento estratégico! [desenvolvimento de estratégias de atuação em rede] (EM03)**

Seria esse também, o aumento da sensação de segurança a gente tem ele. Através desse policiamento de ponto base em locais específicos, né? A gente aproveita nesse momento, né? De estar fazendo ponto base, passando essas dicas. Eh, é o outro item é através de reuniões a está procurando, né? Senhora Tenente (sigiloso) está procurando passar informações. Agora o segundo item está sendo mais dificultoso. (EM04)

Primeiro, aumento da sensação de segurança...É o que estaria menos, menos presente na sua concepção? (EM05)

Ah, o último. [Transmissão de orientações e dicas básicas de segurança à população] (EM06)

Esse engajamento de envolvimento de, pra ampliação da rede. (EM07)

**E a de menor relevância, salve o engano, é a segunda opção [Desenvolvimento de estratégias de atuação em rede]. (EM08)**

A PM consegue nesse momento na... com as redes fazer o objetivo um e quatro e o dois e três ficam em declínio. (EM09)

**Sinceramente, eu acho que todos estão presentes. Talvez, o desenvolvimento de estratégias, porque não é vinculada à polícia comunitária. A estratégia ela já existe na, na, na PM em outros tipos de portfólios (EM10)**

Por outro lado, os civis integrantes da rede (Grupo 02) foram inquiridos sobre as mesmas questões feitas anteriormente aos servidores militares. Suas respostas, por sua vez, apresentaram expressivo predomínio para o objetivo “aumento da sensação de segurança”, no total de 07 (sete) sinalizações, indicando assim, que nas atividades da Rede de Comerciantes Protegidos, atualmente, 70% delas estão focadas para o atingimento desse objetivo específico, ou seja, o aumento da sensação de segurança aos seus usuários e integrantes. Descrito objetivo específico encontra-se inserido na alínea “a”, item 2.1 da Instrução 3.03.11/16.

Tá mais presente é o terceiro, viu? [Ampliação da comunicação direta com a comunidade] (EC01)

**É o primeiro. [aumento da sensação de segurança] (EC02)**

O quarto. [transmissão de orientações e dicas básicas de segurança] (EC03)

**Mais presente, é a primeira, que é aumento da sensação... (EC04)**

**Mais presente o primeiro [aumento da sensação de segurança]. (EC05)**

Eu acho que o mais presente é o aumento da comunicação entre, entre os membros da rede, entre a polícia...?! [ampliação da comunicação direta com a comunidade] (EC06)

Eu acho que é os quatro, **mas se tem que escolher um acredito que o primeiro [aumento da sensação de segurança] (EC07) Sim.**

**O primeiro [aumento da sensação de segurança] (EC08)**

**O aumento da sensação de segurança. (EC09)**

**Eu acho que o que está mais presente é o aumento da sensação de segurança. (EC10)**

Por outro lado, o objetivo específico que estaria em menores proporções ou que deveria ser mais desenvolvido na Rede de Comerciantes, seria o “desenvolvimento de estratégias de atuação em rede”, o qual contabilizou 05 (cinco) afirmações ou 50% do total das respostas auferidas, objetivo esse também apresentado pelos entrevistados militares (40% das respostas) como aquele que precisaria ser mais desenvolvido na rede.

**Eu acho as estratégicas de transmissão em rede. Nós precisamos melhorar essa parte aí. (EC 01)**

**Com certeza é integração da dos outros envolvidos na rede. [desenvolvimento de estratégias de atuação em rede] (EC02)**

**Acho que eu sei lá, acho que o segundo?! [desenvolvimento de estratégias de atuação em rede] (EC03)**

A quarta que é...?! [transmissão de orientações e dicas básicas de segurança] Acho que está menos presente. (EC04)

A comunicação. (EC05)

Eu acho que a orientação e transmissão de dicas básicas. (EC06)

Eu acho que o terceiro. Éh..., eu acho que isso aí realmente eu acho que, nós não, não a polícia, né? Mas nós temos que melhorar um pouco mais pra poder interagir mais. (EC07)

Comunicação com a sociedade. (EC08)

**Eu acho que o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede. (EC09)**

**Eh..., o desenvolvimento de estratégias em rede. Eu acho que precisa desenvolver mais. (EC10)**

Mencionado resultado, sinaliza uma evidente necessidade ao gestor da rede, assim como os demais militares e integrantes, focarem suas atividades no objetivo específico presente na

alínea “b”, item 2.1 da Instrução 3.03.11/16, o qual prevê a promoção da mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade com o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede, focadas na identificação, análise e resolução de problemas locais.

Importante constatação complementa e ao mesmo tempo justifica os demais dados e informações já discutidos nesta dissertação, vinculados especialmente à mobilização social na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras. Como visto, a Polícia Militar de Lavras realiza ou já realizou algum mecanismo de mobilização social visando à participação de outros integrantes no grupo ou participação social dos já existentes na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, mesmo sendo constatada uma participação minada de outros segmentos sociais no grupo. As soluções apresentadas, tanto pelos militares, quanto pelos civis participantes, foram propostas interventivas sugerindo o fortalecimento dos trabalhos de comunicação institucional e envolvimento comunitário visando uma maior interação social dos envolvidos e de outros não existentes, além da intensificação das reuniões presenciais. Os fatores identificados como responsáveis por este cenário são os mais variados possíveis na concepção dos participantes da pesquisa, passando desde a falta de conhecimento da população sobre seu real papel na rede até a ausência de participação nas reuniões que são propostas e realizadas.

Assim, ficou materializado que, embora a Polícia Militar de Lavras dentro da rede promova processos ou mecanismos de mobilização social visando à participação de outros integrantes e/ou engajamento social dos já existentes, há uma participação minada ou distante dos atores sociais civis inseridos atualmente na rede. Os poucos participantes ativos da rede limitam suas interações quase restritamente ao grupo de *WhatsApp* “RCP Centro – ComerProt”, pois há uma participação reduzida nas reuniões presenciais recentemente retomadas no ano de 2023.

Adiante apresenta-se um quadro resumo (QUADRO 5) dos objetivos específicos da Instrução 3.03.11/16 avaliados, os resultados encontrados e o nível atingimento da eficácia identificado, o qual foi escalonado em “satisfatório”, “razoável” ou “não satisfatório” em conformidade aos resultados auferidos.

Quadro 5 - Quadro resumo objetivos avaliados, resultados encontrados e nível atingimento da eficácia na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras

<b>Objetivos Específicos - Instrução 3.03.11/16</b>	<b>Resultados encontrados</b>	<b>Nível Eficácia</b>
1 - Aumento da sensação de segurança por meio do incremento de ações preventivas e repressivas	Todos os entrevistados afirmaram sentir-se mais seguros desde a criação da rede na região central e comercial do município de Lavras. Objetivo apontado como mais presente pelos civis.	Satisfatório
2 - Promoção da mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade, desenvolvendo estratégias de atuação em rede	A maioria dos entrevistados afirmaram que existe a promoção de mobilização social. Alguns apresentaram um certo decréscimo e outros (minoria) negou sua existência ou desconhecimento das práticas. O desenvolvimento de estratégias de atuação em rede foi apontado com objetivo menos presente (civis e militares).	Razoável
3 - A ampliação da comunicação direta entre a comunidade e a Polícia Militar, possibilitando aumento da confiança para transmissão de denúncias e informações de segurança pública pelos atores sociais	Quanto ao aumento da confiança todos afirmaram possuir credibilidade e confiança nas atividades da PM, inclusive para transmitir denúncias e informações de segurança pública. Houve algumas ressalvas na confiança somente na PMMG ou Polícia de Lavras.	Satisfatório
4 - Transmissão à população de orientações e dicas básicas de segurança que possam contribuir para mudanças de comportamentos, no sentido de evitar a exposição e a vulnerabilidade ao crime.	Há trocas de orientações e dicas para prevenção de crimes no comércio ou elementos suspeitos. Objetivo apontado como mais presente pelos militares	Satisfatório

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados encontrados (2023).

Diante do quadro apresentado, deduz-se que para o alcance esperado dos objetivos institucionais elencados na Instrução 3.03.11/16, visando a produção de atividades eficazes e coerentes a esses objetivos e aos anseios do público alvo, impera-se no momento atual o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede, que poderão estar aliadas aos fundamentos da Governança Colaborativa e do Policiamento Comunitário.

Nos dizeres de Ansell e Gash (2008) e Bodin (2017), a Governança Colaborativa (GC) ou Governança Pública em Rede, apresentada também por Agranoff (2007) e Martins (2016), caracteriza-se como um modelo atual de gestão pública composta por um arranjo colaborativo estável, onde os atores são dependentes uns dos outros para o alcance de objetivos convergentes, como será adiante discutido e apresentado. Assim, a governança colaborativa insurge como uma possibilidade para melhoramento contínuo dos objetivos traçados na instrução normativa que regula as Redes de Proteção da Polícia Militar de Minas Gerais.

A formação desses novos arranjos colaborativos na gestão pública moderna justificou-se pela necessidade em reconhecer que as organizações envolvidas no processo, incluído aqui o agente estatal, não possuíam mais as competências necessárias para unilateralmente atender todas as demandas e anseios dos cidadãos que compõem a sociedade. A condução dos processos de gestão pelo Estado de maneira unilateral ou exclusiva não estava mais conseguindo suprir todas as demandas a população e em todos as áreas de políticas públicas, emergindo assim, a governança colaborativa (SOREN; TORFIN; 2007), que poderá trazer novos desafios e soluções para a Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras.

#### **4.3 A Governança Colaborativa e a Rede de Comerciantes Protegidos**

A Governança Colaborativa (GC) é entendida como um arranjo colaborativo que envolve atores do setor público e privado, mobilizados num constante processo de deliberação participativa e inclusiva com a finalidade de se chegar ao consenso para a busca de soluções de problemas de ordem pública, que por sua vez, são complexos (ANSEL; GASH, 2008). Desse modo, distingue-se de outras formas de decisão consensual ou governança, pois sua abordagem é focada para a resolução de problemas e questões complexas (BODIN, 2017), sob o pretexto que o Estado é incapaz de resolver ou solucionar todos os problemas de maneira unilateral ou exclusiva (AGRANOFF, 2005).

Diferente da Governança Pública ou Nova Gestão Pública, as quais já preconizavam a participação formal dos atores sociais nos processos e decisões governamentais, a Governança Colaborativa surgiu em substituição às antigas abordagens tradicionais de comando e controle, priorizando muito mais as trocas realizadas e valores construídos entre os atores sociais mobilizados do que a mera contabilização das atividades desenvolvidas (SANT'ANA *et al.*, 2019). Desse modo, incorpora-se à governança o termo “colaborativa”, pois pressupõe um modo específico de interação que é, por vez, multilateral, deliberativo e orientado para a busca do consenso e produção compartilhada de soluções ou resultados (ANSELL; GASH, 2008). A

Teoria de Governança, em síntese, está basicamente vinculada às práticas de tomadas de decisão de maneira coletiva, compartilhada e deliberada em prol do consenso frente a problemas identificados de natureza pública.

Em análise às diversas atividades desenvolvidas e a todo o material colhido na pesquisa, verificou-se que na Rede de Comerciantes Protegidos de Lavras, rotineiramente são identificados e apontados diversos problemas sociais que ensejam intervenções conjuntas da Polícia Militar com os distintos atores inseridos ou não na rede. Os problemas, uma vez identificados, são associados a outros subproblemas que, muitas das vezes, o órgão estatal (PMMG) não conseguirá resolvê-los de maneira unilateral ou exclusiva, pois estarão vinculados a outros fatores, tais como a marginalização, ao baixo nível de educação, a pobreza, a ausência na fiscalização de presos egressos, a ociosidade dos moradores de rua, entre outras (MINAS GERAIS, 2019). Assim, a atuação de uma polícia comunitária, direcionada na intervenção conjunta e compartilhada com a sociedade, mas que ao mesmo tempo legitima uma participação sistêmica e deliberativa orientada para a busca do consenso, impulsionará cada vez mais resultados eficazes na condução das atividades exercidas pela Rede de Comerciantes Protegidos, hoje instalada no município de Lavras.

Todavia, conforme será discutido, as atividades da Rede de Comerciantes Protegidos apresentam características típicas de uma Governança Colaborativa, mas também há outras particularidades identificadas que caminham de forma negativa para o desenvolvimento de práticas colaborativas bem-sucedidas. Uma delas associa-se a uma baixa mobilização e interação social dos atores sociais envolvidos e ausência de outros membros essenciais, os quais poderiam estar envolvidos na solução dos problemas emergentes na região central do município de Lavras. Além disso, as interações sociais são restritas ao grupo de *Whatsapp* “RCP Centro – ComerProt”, bem como há uma participação reduzida nas reuniões presenciais recentemente retomadas.

O presente contexto identificado na pesquisa e já anteriormente apontado noutra subseção, acaba impactando negativamente numa governança colaborativa eficiente, pois as tomadas de decisões coletivas são inférteis frente a um ambiente de trabalho onde a participação dos atores sociais encontra-se minada ou até mesmo inexistente. Conforme dito por Ansell e Gash (2008), na Governança Colaborativa deverá existir uma participação tanto dos atores públicos quanto privados, mobilizados num processo de deliberação inclusiva e participativa. Todavia, não foi identificada a participação de outros atores sociais na Rede de Comerciantes Protegidos, diversos do segmento comercial central de Lavras, mas tão somente, a Associação Comercial e Industrial de Lavras (ACIL) e a Câmara dos Dirigentes Lojistas de Lavras (CDL).

Por outro lado, importante esclarecer que a Governança Colaborativa por ser um modelo ainda novo de gestão e pouco explorado na literatura, originado em substituição a velhos modelos tradicionais de gestão e controle, possui características e pressupostos únicos que a torna um modelo promissor e atraente para a gestão pública moderna, por mais que não tenha uma definição e escopo ainda especificados (TONELLI *et al.*, 2018; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; ANSELL; GASH, 2008).

Assim, além dos autores já citados, Chhotray e Stoker (2009) em sua obra “*G. Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach.*” ou traduzido para o português “Teoria e prática da Governança: Uma abordagem interdisciplinar”, foram pioneiros em apresentar os elementos ou pressupostos desse novo modelo que, segundo eles, são imprescindíveis e fundamentais para uma prática bem-sucedida e eficiente da Governança no período hodierno. Em linhas gerais, quatro elementos constitutivos são fundamentais e imprescindíveis para este novo modelo de gestão pública, quais sejam: i - presença das regras formais ou informais; ii – presença de decisões coletivas; iii – tomada de decisões a nível estratégico (presença de regras) e de execução (contida na prática diária) da organização; iv – ausência de um sistema de controle formal (ninguém estará no comando para controlar o processo de tomada de decisões).

Nesse sentido, em análise novamente à Instrução 3.03.11/16, a qual norteia as Redes de Proteção no âmbito da PMMG, especificamente quanto aos objetivos específicos presentes nas alíneas “b”, “d” e “f” da seção 2.1, verificou-se que eles possuem características peculiares da Governança Colaborativa, em conformidade aos principais pressupostos e autores apresentados. Assim, estudá-los em consonância aos elementos apresentados pelos autores seminais Chhotray e Stoker (2009) irão propiciar uma análise mais ampla e produtiva desse modelo de gestão e verificar, acima de tudo, se os objetivos institucionais da rede se encontram alinhados à GC, frente a atual realidade identificada na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras.

Diante de todo esse contexto teórico e empírico apresentado, alguns dos elementos principais da GC foram abstraídos e inseridos nos roteiros de entrevistas e questionário aplicados aos Grupos 01, 02 e 03 desta pesquisa, os quais, doravante, constituíram categorias teóricas importantes a serem discutidas e apresentadas de maneira contextualizada.

Inicialmente, nas entrevistas desenvolvidas aos integrantes do Grupo 01 (militares) almejou-se conhecer qual seria o nível de conhecimento dos policiais militares participantes da Rede de Comerciantes, ocasião que foram questionados se saberiam o que seria governança colaborativa ou governança pública em rede. Num segundo momento, foi também investigado

se algumas características apresentadas pela governança poderiam ser aplicáveis na condução das Redes de Comerciantes Protegidos do município de Lavras.

Desse modo, em análise as respostas obtidas, observou-se que a metade dos participantes militares afirmaram que conheciam a governança colaborativa ou governança pública em rede (50% dos respondentes), denotando assim, ser um modelo de gestão ainda não muito conhecido entre a tropa. Por outro lado, todos afirmaram de forma unânime (100% dos respondentes) que esse arranjo colaborativo, que envolve tanto os atores do setor público quanto os do privado, mobilizados num processo de deliberação inclusiva e participativa em busca do consenso, poderiam ser aplicáveis na condução das Redes de Proteção, sendo que alguns respondentes, entretanto, declaram algumas ressalvas, em destaque.

Eu acredito que sim. **Porém, a decisão final ela ainda deva, deve ser da, da instituição responsável pela segurança pública.** (EM 06)

Sim, **a participação é fundamental.** (EM 07)

Sim. Eu acredito que **deveriam ser aplicadas.** (EM 09)

**Já são aplicadas.** (EM 10)

Por outro lado, em análise à Instrução 3.03.11/16, notadamente quanto aos seus objetivos específicos, verificou-se que várias práticas direcionadas pela Polícia Militar no ambiente das redes amoldam-se às características típicas da Governança Colaborativa, anteriormente vistas. Assim, delimitou-se alguns desses objetivos, presentes nas alíneas “b”, “d” e “f” da seção 2.1 da diretriz, pois enaltecem ações e atitudes a serem realizadas pelos militares na rede que estão mais direcionadas e em consonância aos pressupostos apresentados desse novo modelo de gestão pública.

## 2 OBJETIVOS

### 2.1 Geral

[...]

### 2.1 Específicos

[...]

b) Promover a mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade, desenvolvendo estratégias de atuação em rede, focadas na identificação, análise e resolução de problemas locais.

[...]

d) Despertar nas pessoas o sentimento de pertencimento e de preocupação coletiva, fomentando a atuação comunitária em sua essência, tornando-as partícipes do processo e interligadas umas às outras.

[...]

f) Criar nos cidadãos o sentimento de participação solidária e voluntária, de forma que cada pessoa envolvida na rede de proteção passe a agir como uma “câmera viva”, compartilhando informações referentes à segurança pública com a Polícia Militar e demais órgãos pertinentes” (MINAS GERAIS, 2016).

O primeiro dos objetivos, apontado e presente na alínea “b” seção 2.1 da diretriz, faz menção à promoção da mobilização social e aproximação da Polícia Militar e comunidade, bem como o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede, assuntos já amplamente discutidos neste trabalho. Esse objetivo específico associa-se muito aos pressupostos apresentados por Ansell e Gash (2008), pois traz a ideia e a base da Governança Colaborativa que é a interação entre os atores envolvidos para a produção de estratégias deliberativas e em rede com a finalidade de identificação e busca de soluções conjuntas para os problemas locais. Além disso, ainda pressupõe uma interação social do tipo multilateral, deliberativa e orientada em busca do consenso coletivo entre os participantes atualmente inseridos na rede.

Entretanto, o objetivo específico presente na alínea “b”, seção 2.1 da Instrução 3.03.11/16, constitui-se em um objetivo com características evidentes da GC, mas que deve ser melhor trabalhado e investido pela Polícia Militar de Lavras. A mobilização social, embora tenha sido apontada como uma ação incentivada e promovida na rede pela PM e seus usuários, em contrapartida, não foi identificada a interação e participação heterogênea de outros atores sociais, limitando-se somente aos comerciantes, aos empresários e às empresas ACIL e CDL. Além disso, foi constatado que as diversas participações na rede entre os atuais integrantes são restritas a interações virtuais somente no grupo de *WhatsApp*, sendo que a participação nas reuniões presenciais se encontra minada ou até mesmo inexistente pela maioria dos atores sociais.

O segundo objetivo analisado, associa-se à necessidade da PM em despertar nas atividades da rede, o sentimento de “pertencimento e de preocupação coletiva”, fomentando assim, a atuação comunitária em sua essência, tornando-as “partícipes do processo e interligadas umas às outras”. Assim, infere-se que a ideia principal nesse objetivo, é o reconhecimento que o Estado, representado pela Polícia Militar, seria incapaz de resolver todos os problemas sociais identificados no cotidiano. Logo, prevalece a necessidade do envolvimento dos demais agentes nos processos de construção da segurança pública, despertando assim, o sentimento de pertencimento e de preocupação coletiva, similar à

reconhecida por Agranoff (2005). Além do mais, esse objetivo específico, ao apresentar a necessidade da participação coletiva e deliberada dos agentes inseridos na Rede de Comerciantes, rotulando-os como “partícipes” do processo gerencial (ANSEL, GASH, 2008; CHOOTRAY, STOKER, 2009; TONELLI *et al.*, 2018) estará reconhecendo a atuação também da “Segurança Cidadã”, defendida por Serrato (2007), Filocre (2010), Carvalho, Fátima e Silva (2011), dentro do contexto do policiamento comunitário nas Redes de Proteção.

O mencionado objetivo específico, presente na alínea “d”, foi investigado junto aos Grupos 01 e 02, oportunidade em que foram inquiridos se os participantes da Rede de Comerciantes Protegidos eram estimulados pela polícia a apresentarem uma conduta participativa e colaborativa, ou seja, se eram estimulados a se tornarem verdadeiros partícipes dos processos vinculados à rede. No Grupo 01 (militares), todos entrevistados foram unânimes em afirmar que há esse estímulo de participação pela Polícia Militar, deixando evidente que, por parte da instituição, estaria sendo cumprindo o mencionado objetivo. Por outro lado, no Grupo 02 (civis), os participantes ao serem indagados, a maioria afirmou a existência dessa prática pela instituição e outros apresentaram um certo decréscimo dessa prática de mobilização pela polícia militar local, sendo que o restante, a minoria, negou sua existência ou desconhecimento dessas práticas, situação essa já apresentada na pesquisa na subseção 4.1, correspondente ao “Policiamento Comunitário e as Redes de Proteção da PMMG”.

Desse modo, infere-se que o objetivo específico presente na alínea “d”, seção 2.1 da Instrução 3.03.11/16 possui características da GC e que em termos práticos tem sido cumprido pela Polícia Militar e demais atores sociais integrantes da rede.

Por fim, como terceiro e último objetivo a ser analisado e avaliado nesta subseção, trata-se da criação do sentimento de participação solidária e voluntária dos envolvidos na rede com a finalidade de compartilharem informações referentes à segurança pública com a Polícia Militar e demais órgãos pertinentes, objetivo este presente na alínea “f”.

Numa análise preliminar, nota-se que, conforme apresentado na parte inicial do trabalho, constatou-se que nas Redes de Comerciantes Protegidos em Lavras são compartilhadas diversas informações entre a polícia militar e seus integrantes, remetendo práticas tanto comissivas quanto omissivas. Desse modo, as interações com a Polícia Militar, mesmo que ocorram de forma predominantemente virtual no *WhatsApp*, já que poucos deles participam das reuniões presenciais, elas existem e ocorrem conforme previsto na norma, atendendo assim, parte do objetivo em análise.

Agora, no que se refere à criação do sentimento de participação solidária e voluntária com a finalidade do compartilhamento de informações, torna-se um grande desafio e uma

prioridade para a instituição. Ficou clarividente na pesquisa que o processo de mobilização social é exercido e reconhecido por todos, entretanto, é limitado por não englobar outros atores sociais nas atividades de Rede de Comerciantes. Desse modo, conforme já discutido, emerge como fonte alternativa à reversão dessa realidade, a implementação de práticas interventivas que possam sugerir o fortalecimento dos trabalhos de comunicação institucional e envolvimento comunitário com o propósito de potencializar a interação social dos envolvidos atualmente integrantes da rede, angariar novos atores não existentes e intensificar a necessidade de participação nas reuniões presenciais.

Segue abaixo, um quadro resumo (QUADRO 6) dos objetivos específicos principais da Instrução 3.03.11/16 que se amoldam às características da Governança Colaborativa e que, por sua vez, foram objeto de estudo e análise. Procurou-se apresentar uma síntese sobre os objetivos específicos, as evidências e resultados encontrados e o nível de aproximação com os pressupostos ou princípios da GC, escalonado em uma presença de aproximação à GC (“há aproximação”), pouca aproximação (“aproximação parcial”) e, por fim, ausência de aproximação a este modelo de governança (“não há aproximação”).

Quadro 6 - Quadro resumo objetivos avaliados, resultados encontrados e nível aproximação com os pressupostos ou princípios da GC

<b>Objetivos Específicos - Instrução 3.03.11/16</b>	<b>Evidências ou resultados encontrados</b>	<b>Nível aproximação com à GC</b>
1 - Promoção da mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade, desenvolvendo estratégias de atuação em rede	Pressupõe uma interação social do tipo multilateral, deliberativa e orientada em busca do consenso coletivo entre os participantes atualmente inseridos na rede (ANSELL e GASH, 2008). Há interação entre os atores envolvidos para a produção de estratégias deliberativas e em rede com a finalidade de identificação e busca de soluções conjuntas para os problemas locais, por mais que estejam restritas predominantemente no grupo de whatsapp ou realizadas de forma incipiente nas reuniões presenciais, dada à baixa adesão.	Há aproximação

<p>2 - Despertar nas pessoas o sentimento de pertencimento e de preocupação coletiva, fomentando a atuação comunitária em sua essência, tornando-as partícipes do processo e interligadas umas às outras.</p>	<p>Presença do sentimento de pertencimento e de preocupação coletiva, reconhecendo que o Estado é incapaz solucionar todos os problemas de maneira unilateral ou exclusiva (AGRANOFF, 2005). Apresenta necessidade da participação coletiva e deliberada dos agentes, rotulando-os como “partícipes” do processo gerencial (ANSEL, GASH, 2008; CHOOTRAY, STOKER, 2009; TONELLI et al., 2018). A maioria dos entrevistados (civis e militares) afirmaram que há esse estímulo de participação pela PM e cumprimento do objetivo.</p>	<p>Há aproximação</p>
<p>3 - Criação do sentimento de participação solidária e voluntária nos envolvidos na rede com a finalidade de compartilharem informações referentes à segurança pública com a Polícia Militar e demais órgãos pertinentes</p>	<p>O processo de mobilização social é exercido e reconhecido por todos, entretanto, é limitado por não englobar outros atores sociais na rede, abarcando somente participantes do setor comercial da região central e militares. Não há participação expressiva dos atores nas reuniões presenciais, limitando-se os trabalhos em trocas <i>on-line</i> realizadas no grupo whatsapp específico.</p>	<p>Aproximação parcial</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados encontrados (2023).

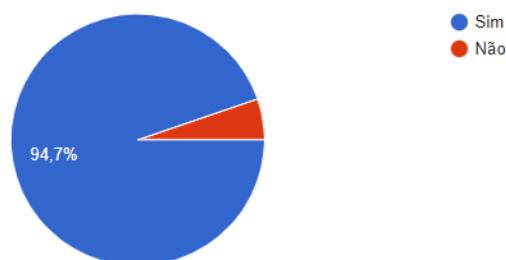
Outro pressuposto de suma importância vinculado a uma gestão participativa, deliberada e eficaz, atrelada à Governança Colaborativa, refere-se à ideia de que neste modelo nenhum sistema de controle formal poderá ditar as regras das relações e dos resultados envolvidos, característica intrínseca também ao modelo já apresentado “*botton-up*”. A premissa maior é que neste modelo e na própria GC, há uma maior liberdade daqueles atores envolvidos nos processos de implementação e condução de determinadas políticas públicas, possibilitando a realização de ajustes necessários para o alcance das metas e uma maior discricionariedade de gestores e burocratas de rua engajados nos processos (RAEDER, 2014).

Os autores Chootray e Stoker (2009) esclarecem que essa ausência de regras das relações e dos resultados não poderá implicar em ausência da coerção e da autoridade, atributos estes indispensáveis aos arranjos de governança. Entretanto, o que não deverá prevalecer é a presença de mecanismos rígidos de controle formal que possam impactar diretamente nos processos de mobilização social e tomada de decisões coletivas por intermédio do consenso. Consequentemente, como característica indissociável à GC, as tomadas de decisões coletivas

serão litigadas, caso os arranjos forem tomados pela autoridade e coerção em condições e proporções desmedidas ou desproporcionais (CHOOTY; STOKER, 2009). Sant' Anna *et. al* (2019) e Ansell Gash (2008) ainda complementam que o Estado não deverá se sobrepor aos atores sociais parceiros, mas se posicionar no mesmo nível, em posição de paridade, em constante estrutura de diálogo e construção conjunta de decisões, garantindo uma maior participação e tomada de decisões conjuntas.

Assim, com a finalidade de investigar se nas Redes de Comerciantes Protegidos em Lavras a instituição policial não se sobrepõe aos atores sociais envolvidos, mas se posta no mesmo nível de igualdade, possibilitando a apresentação e construção conjunta de decisões, foi indagado ao Grupo 03 o mencionado questionamento, sendo obtido o seguinte resultado junto aos 19 (dezenove) participantes do questionário semiestruturado aplicado.

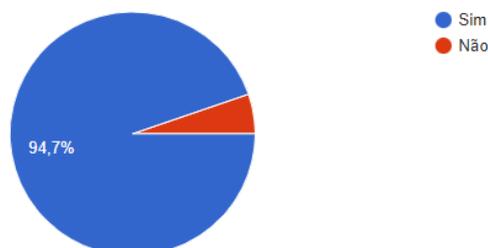
Gráfico 8 – Possibilidade participação democrática para a formulação de práticas de prevenção ou segurança em nível de igualdade



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Além disso, também foi constatado que o espaço atualmente ofertado na rede é democrático para a apresentação de dúvidas, opiniões e sugestões, caminhando assim, em sintonia ao afirmado pelos autores em destaque, face ao mesmo resultado identificado da questão anterior.

Gráfico 9 – Presença de um espaço aberto e democrático para apresentação de dúvidas e/ou sugestões



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Desse modo, pode ser observado em ambos os resultados, que 94,7% dos respondentes sinalizaram que a PM se posiciona em nível de igualdade e o espaço é considerado aberto e democrático para o envolvimento comunitário, em detrimento de 5,3% que manifestaram negativamente as duas assertivas. Tal resultado, permite inferir que a Polícia Militar oferece atualmente um espaço para o desenvolvimento dos trabalhos da Rede de Comerciantes em consonância às características identificadas da GC, principalmente por possibilitar um ambiente favorável a práticas deliberadas e compartilhadas de segurança pública. De idêntica forma, não foi identificado um cenário verticalizado ou escalonado de tomada de decisões entre o Estado e a comunidade, típico da política “*top down*”, mas pelo contrário, um ambiente compartilhado onde é estimulada a participação democrática dos atores sociais envolvidos para a apresentação de dúvidas, sugestões e opiniões, conforme apresentado por Ansell, Gash (2008).

Foi constatado também que a instituição (Polícia Militar de Lavras) não institui mecanismos rígidos de controle formal ou atributos de coerção ou autoridade, os quais poderiam impactar diretamente nos processos de mobilização social e tomada de decisões coletivas, conforme apresentado por Ansell Gash (2008), Chootray e Stoker (2009) e Sant’Anna *et. al* (2019). Caso contrário, deduz que os resultados seriam contrários aos identificados e discutidos anteriormente.

Por fim, como forma de apurar a predominância das principais características da GC apresentadas por Chootray e Stoker (2009) nas atividades de condução e desenvolvimento da Rede de Comerciantes Protegidos, foi realizada uma pergunta ao Grupo 01, o qual foram questionados qual característica estaria mais presente ou facilmente identificada nas atividades realizadas pela rede, a saber: i - a presença de regras formais que regulamentam suas atividades; ii - a tomada de decisões coletivas construídas entre a PM e os participantes e iii - ausência de um controle formal que ditaria as regras das relações e os resultados a serem obtidos na rede.

Tomada de decisões coletivas, né? Da Polícia Militar e comunidade. (EM 01)

Pois é, todos os três aí são importantes. (EM 02)

A tomada de decisão entre a PM e os, os particulares. (EM 03)

Seria a tomada de decisões coletivas. (EM 04)

Presença de regras formais que regulamenta as atividades. (EM 05)

Tomada de decisões coletivas construídas entre a PM e os participantes. (EM06)

A tomada de decisões né? A tomada de decisões coletivas construídas entre a PM e os participantes, estaria mais presente? (EM07)

Presença de regras formais que regulamenta as atividades. Essa estaria mais presente (EM08)

Acredito que eu ficaria com um. Presença de regras formais que regulamentam suas atividades (EM09)

Acredito que a segunda. Tomada de decisões coletivas construídas entre a PM e os participantes (EM10)

Em análise ao resultado obtido, nota-se que houve predominância da “presença de tomada de decisões coletivas construídas entre a PM e os participantes” como característica da GC mais marcante e presente nas atividades da Rede de Comerciantes, numa proporção de 60% (seis entrevistados) das respostas auferidas. Por sua vez, 30% (três entrevistados) declinaram favorável à presença mais marcante da “presença das regras formais que regulamentam suas atividades” e 10% (um entrevistado) declarou que todos as três características são importantes, não sendo, contudo, caracterizado como um juízo de valor correspondente à pergunta ora formulada, pois não houve manifesto quanto à característica mais marcante.

Assim, diante dos principais conceitos teóricos e resultados discutidos e apresentados, infere-se apontar que as atividades desenvolvidas atualmente na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras junto aos atores sociais desenvolvidos encontram-se alinhadas e em consonância aos principais pressupostos da Governança Colaborativa, especialmente, quanto a sua principal característica: presença da tomada de decisões coletivas construídas em conjunto para a busca do consenso coletivo.

Os objetivos específicos previstos na Instrução 3.03.11/16, especialmente os apontados nas alíneas “b”, “d” e “f” da seção 2.1 dessa diretriz, personificam práticas e condutas colaborativas a serem tomadas como norteadoras nas atividades da rede, visando um constante

processo de deliberação participativa e inclusiva para a busca de soluções conjuntas, como apontado por Ansel e Gash (2008), Chhotray e Stoker (2009) e Bodin (2017) ao descreverem os principais pressupostos desse modelo de gestão. Todos os objetivos em questão, de um modo geral, são estimulados e cumpridos pela instituição numa prática reconhecida e apontada de condutas colaborativas e inclusivas, emergindo, contudo, uma atenção especial quanto ao objetivo específico vinculado à alínea “f”.

Foi observado e identificado que a mobilização social, enquanto característica imprescindível na rede, encontra-se presente e é reconhecida por todos. Entretanto, é ainda limitada por não conseguir englobar outros atores sociais nas atividades de Rede de Comerciantes, tanto do setor público, quanto do privado, pois a presente política de segurança pública abarca basicamente participantes do setor comercial da região central de Lavras e militares envolvidos.

Além disso, ficou evidente que a polícia militar reconhece que o Estado é incapaz solucionar todos os problemas de maneira unilateral ou exclusiva no campo da segurança pública (AGRANOFF, 2005), delegando assim, a corresponsabilidade aos atores sociais inseridos na rede em formularem práticas conjuntas de prevenção e combate aos problemas sociais, num contato estreito com a sociedade por intermédio da Polícia Comunitária e Segurança Cidadã, (SERRATO, 2007; FILOCRE, 2010; CARVALHO, FÁTIMA e SILVA, 2011). Assim, o fortalecimento de estratégias de atuação em rede aliadas aos pressupostos e fundamentos da governança colaborativa tornam-se grandes aliados para práticas eficazes e bem-sucedidas dentro do contexto da Rede de Comerciantes Protegidos.

#### **4.4 Medidas propositivas e sugestões identificadas**

Conforme exposto inicialmente, a presente pesquisa justificou-se pela necessidade de realização de um diagnóstico avaliativo dos atuais instrumentos de implementação e condução utilizados na Rede de Comerciantes Protegidos, instalada no município de Lavras, desde o ano de 2014. Assim, em decorrência da pesquisa de campo e documental realizados, vislumbrou-se que desde sua implementação até os dias atuais, ainda não havia sido desenvolvida nenhuma avaliação específica de cunho científico que pudesse apresentar um panorama avaliativo desta rede e que demonstrasse o nível de eficácia em consonância aos objetivos delineados em sua norma regulatória.

Ressalta-se que mencionado diagnóstico avaliativo, além de poder contribuir para o aperfeiçoamento e desenvolvimento dessa política de segurança pública, pode servir de

orientação para o cumprimento da exigência de uma avaliação permanente da Rede de Proteção Preventiva por parte da Polícia Militar, prevista na Instrução n. 3.03.11/2016-CG.

Os resultados e discussões foram fundamentados nos dados e informações colhidos (pesquisas documentais e bibliográficas) e no trabalho de campo realizados, os quais envolveram tanto os militares participantes da rede, quanto os demais atores civis inseridos. Salienta-se que o objetivo principal da pesquisa, como dito, foi a apresentação de um diagnóstico avaliativo da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras sob a abordagem da governança colaborativa e do policiamento comunitário, não possuindo em nenhuma hipótese o propósito de identificar eventuais falhas ou desvios da rede, mas pelo contrário, oferecer subsídios de cunho científico e empírico para a adoção de mecanismos gerenciais inovadores ou aperfeiçoamento das ferramentas utilizadas pela instituição e demais atores sociais.

Inicialmente, em conformidade ao exposto nos resultados, foi vislumbrada que a participação e interação dos atores sociais hoje envolvidos na rede, se limitam em sua grande parte ao grupo da Rede Comerciantes Protegidos em Lavras, denominado “RCP Centro – ComerProt”, criado no aplicativo *WhatsApp*. Presente ferramenta de comunicação e interação social foi identificada como principal instrumento de interlocução entre a Polícia Militar e seus usuários, constituídos por empresários ou comerciantes da região central e comercial do município.

Por outro lado, a Instrução n. 3.03.11/2016-CG, por mais que ressalte a importância e apresente a possibilidade quanto ao uso de aplicativos de celulares ou de mensagens nas atividades afetas às redes, não a restringe como único instrumento ou descarta a possibilidade quanto ao uso de outras estratégias ou formas de comunicação. A reunião, como outro instrumento também a ser potencializado e colocado em prática junto aos demais, torna-se imprescindível para a implementação de novas ideias incorporadas em conjunto com os atores, estimula o desenvolvimento de novas práticas de prevenção junto ao comércio local e são primordiais para o cumprimento dos objetivos específicos das redes, delineados naquela norma.

Nesse aspecto, os resultados da pesquisa apontaram que a maioria dos envolvidos possuem conhecimento da realização de reuniões na Rede de Comerciantes em Lavras, entretanto, declararam que não participam mais ou nunca teriam realizado qualquer tipo de participação. As reuniões presenciais da rede foram realizadas desde sua implantação, todavia, em alguns momentos, foram restringidas ou até mesmo mitigadas, principalmente, durante a pandemia, vindo a ser retomadas no ano de 2023, fato este comprovado pela participação do pesquisador em duas reuniões realizadas. Nessas reuniões, pode ser evidenciada uma baixa adesão, não ultrapassando 10 (dez) participantes, num grupo composto atualmente por quase

300 (trezentos) integrantes. Enfim, hoje a mobilização e participação dos atores sociais em reuniões presenciais encontra-se minada ou bem reduzida, mesmo sendo de conhecimento da maioria o retorno de suas realizações no ano de 2023.

Desse modo, como sugestão propõe-se que as reuniões presenciais da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras tornem-se o principal instrumento de diálogo, participação e aproximação da PM junto aos integrantes da rede, constituindo-se o grupo de *WhatsApp* uma ferramenta suplementar. Sugere-se que as reuniões sejam realizadas de forma periódica, regular e mensal em dias previamente definidos conjuntamente, possibilitando assim, um contato mais próximo e eficaz com a maioria dos atores sociais. Por sua vez, as propostas de datas poderão ser compartilhadas e definidas via *WhatsApp*, em períodos não inferiores a um trimestre, potencializando assim a participação, o envolvimento social e engajamento de outros atores, além dos empresários, comerciantes e a “Associação Comercial e Industrial de Lavras” (ACIL) e a “Câmara dos Dirigentes Lojistas de Lavras” (CDL). Outra fonte alternativa, seria a realização híbrida de reuniões presenciais e *on-line*, através da alocação de dispositivos tecnológicos que permitam a transmissão e participação simultânea dos presentes na reunião presencial e por intermédio de aplicativos como o “Zoom” ou “Google Meet”, potencializando, sobremaneira, a participação daqueles que não puderem participar no formato presencial ou apresentarem objeções.

Salienta-se que o propósito é que as reuniões presenciais alcancem, paulatinamente, uma maior adesão de participantes e o envolvimento de novos atores sociais, tornando-se uma ferramenta eficaz de aproximação, interação e construção conjunta de ideias, aliada aos demais instrumentos já utilizados pela rede, a exemplo o grupo de *WhatsApp*.

Nesse contexto, foi evidenciado na pesquisa a ausência da participação de outros órgãos públicos ou privados, associações ou entidades, tais como “Corpo de Bombeiros Militares”, “Conselho Tutelar”, “Poder Judiciário”, “Órgão de Trânsito Municipal”, “Assistência Social” ou “Casas de Apoio/Abrigo”, conforme sugerem as normas institucionais, especialmente, quando elencam o conceito da visão sistêmica. Salienta-se que mencionados atores sociais, uma vez inseridos na rede, poderão aumentar a eficácia da rede; contribuir na resolução dos problemas identificados e não atrelados direta ou exclusivamente à criminalidade (ausência do cumprimento de medidas penais aplicadas aos egressos do sistema prisional, fiscalização de foragidos da justiça, etc.); mitigar a falta de moradia ou abrigo para os moradores de rua (alguns deles poderiam ser encaminhados para abrigos, albergues ou casas de apoio); providenciar a adequação ou ausência de sinalizações regulares de trânsito no município (pois poderão impulsionar algumas práticas delitivas de furto e roubo), entre outras medidas preventivas e

pontuais, as quais acarretam benefícios para a rede e de um modo geral para todo o município. Sabe-se que esses subproblemas vinculados à segurança pública que se originam no espaço territorial da política pública são multicausais e multifacetados, logo, ensejam uma participação compartilhada, intersetorial e sistêmica dos vários atores sociais em prol de soluções e intervenções conjuntas dentro da Rede de Comerciantes.

Observou-se diante dos resultados alcançados e análise da eficácia, quanto ao cumprimento dos objetivos específicos das Redes de Proteção elencados na Instrução 3.03.11/16, uma iminente necessidade ao gestor da rede, assim como aos demais militares e integrantes, um direcionamento das atividades para a promoção da mobilização social e a aproximação maior entre Polícia Militar e comunidade, com o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede focadas nos problemas locais. Foi evidenciado que a PM realiza ou já realizou algum mecanismo de mobilização social dentro dessa política pública visando à participação de outros integrantes no grupo ou intensificação de um maior engajamento dos atuais atores, sendo reconhecido que o ato de mobilizar ou atrair novos integrantes para a rede não é uma tarefa fácil e não depende exclusivamente da instituição militar.

Logo, visando reverter essa constatação, sugere-se que, diante das respostas e sugestões apresentadas não somente pelos militares entrevistados, mas como pelos civis, haja um fortalecimento das atividades de comunicação organizacional e publicidade junto às plataformas digitais, veículos de comunicação e, principalmente, *in loco*, ou seja, no espaço territorial de atuação da Rede de Comerciantes. Divulgação de informações sobre os trabalhos da PM e esclarecimentos das atividades da rede poderão ser impulsionadas no “Facebook”, “Instagram”, páginas oficiais na web ou, até mesmo, mediante entrevistas concedidas na rádio local/regional ou gravações de *podcasts*.

Desse modo, prospera-se uma necessidade cada vez maior de difusão nos diversos meios de comunicação em massa, dos resultados positivos alcançados pela Polícia Militar em decorrência das inúmeras atividades e serviços prestados no município que resultaram em indicadores favoráveis à redução da criminalidade e da violência. Assim, destaca-se, por exemplo, o ranking baseado em dados do Painel de Monitoramento de Mortalidade da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA), proveniente do Ministério da Saúde e do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma classificação realizada pelo Anuário 2023 - Cidades Mais Seguras do Brasil<sup>11</sup>. Esse indicador exclusivo que leva em consideração a taxa de assassinatos a cada 100 mil habitantes, apresentou o município

---

<sup>11</sup> Informação disponível em: <<https://myside.com.br/guia-imoveis/cidades-mais-seguras-minas-gerais>> Acesso em: 18 de dez. de 2023.

de Lavras no ano de 2023 (tornando como período de referência os dados de 2022) como a cidade mais segura para se viver no estado de Minas Gerais e a nona no Brasil. Infere-se, assim, que a difusão desses resultados junto aos usuários da rede e, de um modo geral, a toda a comunidade, irá contribuir sobremaneira para o fortalecimento da imagem institucional, aumento da confiança e credibilidade nos trabalhos da PM por todos.

Por outro lado, atividades presenciais da PM junto à comunidade, tais como visitas agendadas de militares ou gestores da rede nos estabelecimentos comerciais ou órgãos públicos/privados; realização de blitz de trânsito educativas e informativas; participação em congressos, seminários ou eventos de segurança pública, além de outras práticas, serão também instrumentos primordiais para uma maior mobilização social. Salienta-se que a idéia fundamental será levar ao máximo de indivíduos as principais informações e esclarecimentos sobre as atividades realizadas pela Rede de Comerciantes no município, intensificando a interação e envolvimento comunitários, o aumento da credibilidade e confiança na instituição e a percepção da necessidade da participação de vários atores sociais.

A máxima que deverá prevalecer é que sem a participação de vários envolvidos, não haverá a concepção de rede. Sem a rede, não haverá o desenvolvimento de trabalhos compartilhados e intersetoriais, impossibilitando desse modo, a resolução sistêmica dos principais problemas sociais e de segurança pública identificados atualmente ou que poderão existir na região comercial e central de Lavras.

Importante destacar que, já em análise aos pressupostos e princípios da Governança Colaborativa (GC), a Polícia Militar de Lavras oferece um espaço democrático dentro da rede para a formulação de práticas de prevenção ou segurança, além de possibilitar a apresentação de dúvidas, opiniões ou sugestões. Não demonstrou ser uma política de segurança pública típica do modelo *top-down* ou predominantemente verticalizada, pois estimula a participação democrática dos atores sociais envolvidos nas diversas práticas desenvolvidas pela rede em prol do consenso coletivo, não havendo o predomínio de decisões unilaterais ou exclusivas do Estado. Seus objetivos institucionais encontram-se alinhados aos principais pressupostos e princípios da GC e às ideias principais defendidas pelos autores seminais desse novo modelo de gestão.

Entretanto, conforme discutido, na GC deverá existir uma participação intersetorial, contemplando tanto atores públicos quanto privados, mobilizados num processo de deliberação inclusiva e participativa, o que atualmente, como apresentado, não tem ocorrido. Portanto, sugere-se, conforme dito, a intensificação dos trabalhos de comunicação organizacional, o fortalecimento das reuniões (presenciais ou híbridas), a realização de visitas presenciais junto

a outros atores sociais não englobados na rede, sempre almejando o aumento da mobilização e participação nas atividades exercidas pela Rede de Comerciantes Protegidos.

Como última proposta interventiva, aliadas às demais já apresentadas, a realização periódica de pesquisas de opinião junto aos atores inseridos surge como sugestão alternativa para aferir a qualidade e eficácia do programa e, ao mesmo tempo, garantir o retorno e transparência dos trabalhos realizados (*accountability*), prática também recorrente na Governança Colaborativa. Dessa forma, as percepções dos cidadãos nos trabalhos executados pela PM rotineiramente serão importantes para a vitalidade do policiamento comunitário, conforme apresentado por alguns autores, pois contribuirão sobremaneira para o aumento da eficácia, engajamento social e legitimidade na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A filosofia de Polícia Comunitária, enquanto fonte estrutural para as atuais atividades desenvolvidas pela Polícia Militar de Minas Gerais, almeja uma aproximação cada vez presente da PM junto à comunidade e, acima de tudo, o aumento de sua confiança e o engajamento social (MINAS GERAIS, 2019). Tal assertiva prospera por reconhecer que unicamente não é capaz de resolver todos os problemas atrelados à segurança pública (SOREN e TORFEN, 2007) e, por outro lado, por acreditar que o processo compartilhado e deliberado de práticas preventivas irá impactar sobremaneira na legitimidade, mobilização social e, especialmente, eficácia das ações policiais militares em seus mais diversos portfólios de atuação (MINAS GERAIS, 2016).

As Redes de Proteção Preventiva, enquanto instrumento do policiamento comunitário, surgiu como estratégia inovadora de intervenção preventiva e mobilização social, com a finalidade da promoção da participação sistêmica e por intermédio da criação de várias espécies de rede, entre elas, a situada no município de Lavras, desde o ano de 2014, conhecida por “Rede de Comerciantes Protegidos”.

Como forma de realizar um diagnóstico avaliativo dessa política de segurança pública, foi desenvolvida a presente pesquisa do tipo qualitativa e de natureza exploratória, cujo principal objetivo foi avaliar a eficácia da Rede de Comerciantes Protegidos, considerando seus principais instrumentos de implementação e condução, sob a abordagem do Policiamento Comunitário aliada aos pressupostos da Governança Colaborativa.

Para sua realização foram utilizados como principais instrumentos de coleta de informações e dados a pesquisa bibliográfica e documental; a realização de entrevistas em profundidade com os militares participante da rede (gestores e auxiliares) e atores sociais inseridos (comerciantes e empresários); a aplicação de um questionário semiestruturado *on-line*; a observação não participante e, por fim, a participação do pesquisador em duas reuniões presenciais da rede.

Primeiramente, há de se ressaltar que a realização do convite para a participação nas entrevistas e questionário semiestruturado foi exaustivamente desenvolvida pelo pesquisador no grupo de *WhatsApp* específico da rede (“RCP Centro – ComerProt”) e nas reuniões presenciais. Assim, sucessivos convites e chamadas para participação foram impulsionados, enfatizando a importância da participação e relevância da pesquisa para a avaliação e desenvolvimento das atividades realizadas atualmente pela rede.

Todos os integrantes foram esclarecidos quanto ao conteúdo, objetivos, finalidade e garantia do anonimato no trabalho acadêmico, visando atrair uma amostra significativa de

participantes. Todavia, lamentavelmente, a pesquisa demonstrou um quantitativo reduzido de voluntários que participaram das entrevistas em profundidade e do questionário semiestruturado *on-line*, totalizando ao final uma amostra de 39 (trinta e nove) indivíduos. Assim, vislumbrou-se como uma das primeiras limitações para sua realização, a ausência de interesse ou falta de mobilização por parte dos quase 300 (trezentos) integrantes atualmente inseridos na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, fato este que merece ser pontuado.

Em análise ao primeiro objetivo específico traçado neste trabalho, procurou-se realizar uma descrição dos princípios e características do policiamento comunitário e da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras. Foi identificado que o modelo tradicional de policiamento situado no passado não era considerado suficientemente capaz para lidar com os atuais problemas emergentes da segurança pública. Desse modo, novas estratégias e métodos de policiamento foram reformulados com a finalidade de aproximação efetiva da polícia com a sociedade em todo o estado. As parcerias para a prevenção do crime de maneira conjunta tornaram-se primordiais para a produção da sensação de segurança e aumento da qualidade de vida de todos. A Polícia Comunitária é tratada, portanto, uma como uma estratégia vinculada à segurança pública que almeja a criação de parcerias entre os diversos atores sociais e a polícia (SKOLNICK; BAYLEY, 2006).

No que se refere aos principais pressupostos entre o modelo tradicional e comunitário de policiamento, observou-se que o primeiro é constituído por um modelo não participativo da sociedade, sua gestão é centralizada e direcionada ao incidente criminal, possuindo assim, um viés criminal mais repressivo em detrimento do preventivo. Por outro lado, o policiamento comunitário é caracterizado por uma aproximação junto à comunidade ativa e corresponsável, a gestão é descentralizada e participativa, possuindo assim, forte engajamento social e aumento sensação de segurança. Suas práticas são direcionadas para a ausência do crime e uma atuação criminal mais preventiva (FERREIRA e BORGES, 2020).

Dessa forma, há de se destacar a importância da execução do policiamento comunitário realizado especialmente pelas Redes de Proteção Preventiva na PMMG, pois, acima de tudo, as redes estão atreladas aos conceitos de uma política de segurança pública, tornando-se um desafio seu desenvolvimento para a sociedade e ao Estado (CARVALHO; FÁTIMA E SILVA, 2011), além de encontrar-se alicerçada nas bases da filosofia de Polícia Comunitária (MINAS GERAIS, 2019).

A Rede de Comerciantes Protegidos, por sua vez, é uma política de segurança pública formulada e implementada por intermédio de diretrizes previamente reguladas em legislação própria, ou seja, a Instrução n. 3.03.11/2016-CG, a qual fixa parâmetros específicos sobre o

desenvolvimento das “Redes de Proteção Preventiva” no âmbito do estado de Minas Gerais. Os objetivos específicos presentes nessa norma, apresentam características típicas de uma política predominantemente “*bottom up*”, muito embora seu modelo de implementação enquadra-se numa política do tipo “*top-down*”.

As normas e diretrizes da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras foram previamente traçadas e delineadas naquela instrução, não permitindo, conseqüentemente, mudanças expressivas em suas diretrizes e objetivos gerais, tanto pelos gestores, quanto pelos atores sociais engajados (*top-down*). Em contrapartida, em seus processos de implementação, os atores são mobilizados a participarem ativamente de todo o processo de condução e desenvolvimento das atividades, como corresponsáveis da segurança pública (*bottom-up*). Tais práticas inferem concluir que a Rede de Comerciantes é uma política de segurança pública orientada institucionalmente para o policiamento comunitário, mas que ao mesmo tempo, interage, mobiliza e converge esforços práticos para ações coletivas de combate e prevenção ao crime.

A descrição e avaliação quanto à eficácia dos instrumentos dessa rede resultaram no segundo objetivo fixado neste trabalho. Em conformidade aos ensinamentos de Baptista; Rezende (2011), a análise da eficácia dentro da Rede de Comerciantes foi atrelada ao estudo e discussões dos principais objetivos específicos previstos na seção 02 da Instrução 3.03.11/16, a qual regula as Redes de Proteção Preventiva. Buscou-se através desse tipo de avaliação, analisar o nível de cumprimento quanto aos seus objetivos institucionais, aferir se as ferramentas de condução da rede estavam sendo apropriadas e investigar a percepção dos usuários da rede em relação aos instrumentos e atividades existentes.

Dessa maneira, foram estabelecidos como objetos de análise e discussão, os seguintes objetivos específicos: i – aumento da sensação de segurança por meio do incremento de ações preventivas e repressivas; ii - promoção da mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade, desenvolvendo estratégias de atuação em rede; iii - ampliação da comunicação direta entre a comunidade e a Polícia Militar, possibilitando maior confiabilidade por parte do cidadão para transmitir denúncias e informações de segurança pública que possibilitem o planejamento e o direcionamento efetivo de ações policiais militares e iv - transmissão à população de orientações e dicas básicas de segurança que possam contribuir para mudanças de comportamentos, no sentido de evitar a exposição e a vulnerabilidade ao crime. Esses objetivos específicos, foram alvo de investigação e discussões junto aos Grupos 01 (militares integrantes da rede), Grupo 02 (civis integrantes da rede) e Grupo 03 (civis

integrantes da rede, não contemplados no Grupo 02) desta pesquisa, por intermédio da realização das entrevistas (G01 e G02) e questionários aplicados (G03).

De um modo geral, os objetivos apresentaram nível de eficácia “satisfatório” quanto ao cumprimento de suas metas e diretrizes, somente alcançando o nível de eficácia “razoável”, o objetivo “ii”, ou seja, a promoção da mobilização social e a aproximação entre Polícia Militar e comunidade, com o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede. A maioria dos entrevistados afirmaram que existe a promoção de mobilização social dentro das atividades realizadas na Rede de Comerciantes. Todavia, alguns apresentaram um certo decréscimo e sua minoria, negou a existência ou desconhecimento das mencionadas práticas. Além disso, presente objetivo foi apontado pelos militares e civis como objetivo menos presente na rede.

Importante destacar que em relação ao cumprimento dos demais objetivos institucionais considerados “satisfatórios”, ficou vislumbrado, mediante análise dos resultados colhidos e organizados, que todos os entrevistados afirmaram sentir-se mais seguros desde a criação da Rede de Comerciantes na região central e comercial do município, sendo inclusive, o objetivo apontado como mais presente pelos civis (objetivo “i”). Por outro lado, quanto ao aumento da confiança (objetivo “iii”), todos afirmaram possuir credibilidade e confiança nas atividades da PM, inclusive para transmissão de denúncias e informações de segurança pública. Somente houve pequenas ressalvas quanto à limitação dessa confiança, direcionada somente na PMMG ou até mesmo na Polícia Militar de Lavras. Por fim, foi evidenciado que há trocas de orientações e dicas para prevenção de crimes no comércio ou elementos suspeitos na rede, sendo o objetivo apontado como mais presente pelos militares (objetivo “iv”).

Todavia, conforme vista, a mobilização social na rede encontra-se atualmente um pouco minada, sendo reconhecida por alguns entrevistados como uma prática inexistente ou em decréscimo. Aliada a essa realidade, foi constatada que a participação dos atores sociais hoje inseridos na rede se restringem em grande parte ao grupo denominado “RCP Centro – ComerProt”, presente no aplicativo *WhatsApp*. Assim, a intensificação da realização de reuniões presenciais da rede foi apresentada como medida interventiva viável, tornando-se como principal instrumento de diálogo, participação e aproximação da PM, transformando o grupo no aplicativo, uma ferramenta suplementar e não principal. Também foi sugerida que as reuniões presenciais sejam realizadas de forma regular e periódica, definidas previamente de forma coletiva, possibilitando uma aproximação direta junto aos atores sociais e aumento da mobilização social. Outra fonte alternativa, seria a realização híbrida entre reuniões presenciais e *on-line*, por aplicativos como o “Zoom” ou “Google Meet”, potencializando assim, a participação daqueles que não pudessem participar no formato presencial.

Outro dado em destaque, atrelado ainda à redução da mobilização social, associa-se à ausência de outros órgãos públicos ou privados, associações ou entidades na rede, pois os únicos entes identificados e inseridos, distintos de atores do setor comercial (comerciantes e empresários), seria a “Associação Comercial e Industrial de Lavras” (ACIL) e a “Câmara dos Dirigentes Lojistas de Lavras” (CDL). Foi apontado que aqueles atores, uma vez inseridos na rede, poderiam apresentar vários benefícios: aumento da eficácia; auxílio na resolução dos problemas não atrelados exclusivamente à criminalidade, à falta de moradia ou abrigo; resolução de problemas no trânsito, entre outras medidas preventivas e pontuais. Os subproblemas vinculados à segurança pública originários no espaço territorial da política pública são multicausais e multifacetados, logo, ensejam uma participação intersetorial e sistêmica dos vários atores sociais em prol de soluções e intervenções conjuntas dentro da Rede de Comerciantes, conforme preceitua sua norma regulatória (MINAS GERAIS, 2016).

Portanto, visando acalorar a mobilização social e angariar novos atores sociais para a rede, também foi sugerida à Polícia Militar local o fortalecimento das atividades de comunicação organizacional junto às plataformas digitais, veículos de comunicação e, principalmente ações *in loco*, tais como visitas aos estabelecimentos comerciais ou demais órgãos públicos ou privados; realização de blitz de trânsito educativas ou informativas e participação em seminários ou congressos.

A identificação dos principais pressupostos e fundamentos da governança colaborativa e análise quanto ao seu alinhamento aos objetivos da Rede de Proteção Preventiva” tornou-se o próximo objetivo fixado e discutido nesta pesquisa. A Governança Colaborativa (GC) enquanto novo modelo de gestão, distingue-se dos demais formatos, pois é considerada um arranjo colaborativo que envolve atores do setor público e privado, mobilizados num constante processo de deliberação participativa e inclusiva com a finalidade de se chegar ao consenso, em prol de soluções para problemas de ordem pública. Estes são caracterizados como sistemas complexos (ANSEL; GASH, 2008; BODIN, 2017) e incapazes de serem resolvidos de maneira unilateral ou exclusiva pelo Estado (AGRANOFF, 2005). Além disso, a GC por ser um modelo ainda novo de gestão e pouco explorado na literatura, apresenta características e pressupostos únicos que a torna um modelo promissor e atraente para a gestão pública moderna (TONELLI *et al.*, 2018; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; ANSELL; GASH, 2008).

Em análise às diversas atividades desenvolvidas pela rede e a todo material colhido, verificou-se que na Rede de Comerciantes Protegidos são identificados e apontados diversos problemas sociais, os quais ensejam intervenções conjuntas da PM com os diversos atores inseridos ou não na rede. Esses problemas estarão atrelados a outros subproblemas que, muitas

das vezes, a instituição militar não conseguirá resolvê-los de maneira unilateral ou exclusiva, pois estarão vinculados a outros fatores (MINAS GERAIS, 2019). Desse modo, a atuação de uma polícia comunitária pautada na intervenção conjunta e compartilhada, que ao mesmo tempo legitima uma participação sistêmica e deliberativa, orientada para a busca do consenso (conforme preceitua a GC), acarretará resultados mais eficazes nas atividades exercidas pela Rede de Comerciantes Protegidos no município.

Nesse contexto, a pesquisa procurou explorar se alguns objetivos específicos presentes na Instrução 3.03.11/16, possuiriam alinhamento aos principais conceitos teóricos e pressupostos associados a essa nova gestão, inseridos no contexto atual da Rede de Comerciante Protegidos. Sendo assim, foram estabelecidos os objetivos presentes nas alíneas “b”, “d” e “f” da seção 2.1 como objeto de estudo, os quais, por sua vez, foram analisados em termos de nível de aproximação com à Governança Colaborativa, escalonado em uma presença de aproximação à GC (“há aproximação”), pouca aproximação (“aproximação parcial”) e, por fim, ausência de aproximação a esse modelo de governança (“não há aproximação”).

O primeiro dos objetivos associa-se à promoção da mobilização social e aproximação da Polícia Militar e comunidade, conforme já anteriormente apresentado. Desta maneira, vislumbrou-se que esse objetivo específico vincula aos pressupostos apresentados por Ansell e Gash (2008) e Chhotray e Stoker (2009), apresentando assim, uma aproximação às características da GC. Também foi verificado nos resultados que na Rede de Comerciantes há interação entre os atores envolvidos para a produção de estratégias deliberativas e em rede com a finalidade de identificação e busca de soluções conjuntas para os problemas locais, por mais que elas estejam restritas predominantemente ao grupo de *WhatsApp* ou realizadas de forma incipiente nas reuniões presenciais, dada à baixa adesão.

O segundo, vincula-se à necessidade da PM em despertar nas atividades da rede, o sentimento de “pertencimento e de preocupação coletiva”, fomentando assim, a atuação comunitária em sua essência, tornando-as “partícipes do processo e interligadas umas às outras”. Os resultados evidenciaram que há a presença do sentimento de pertencimento e de preocupação coletiva na Rede de Comerciantes, reconhecendo, em tese, que o Estado, personificado pela Polícia Militar, é incapaz de solucionar todos os problemas de maneira unilateral ou exclusiva (AGRANOFF, 2005). Apresenta necessidade da participação coletiva e deliberada dos agentes, rotulando-os como “partícipes” do processo gerencial (ANSEL, GASH, 2008; CHOOTRAY, STOKER, 2009; TONELLI et al., 2018). Sendo assim, o presente objetivo oferece uma aproximação com as características típicas de uma GC e, em regra, estaria sendo exercido nas diversas práticas executadas pela rede.

Por fim, o terceiro objetivo específico, trata-se da criação do sentimento de participação solidária e voluntária dos envolvidos na rede com a finalidade de compartilharem informações referentes à segurança pública com a Polícia Militar e demais órgãos pertinentes. Os resultados e evidências apontaram que o processo de mobilização social é exercido e reconhecido por todos, entretanto, é limitado por não englobar outros atores sociais na rede, abarcando somente participantes do setor comercial e militares. Não há participação expressiva dos integrantes nas reuniões presenciais, limitando-se as atividades em interações *on-line*, realizadas no grupo *WhatsApp* específico. Sendo assim, apresentou um nível de aproximação parcial às características da GC, perante aos resultados apontados.

Em linhas gerais, diante de todo o diagnóstico avaliativo realizado, vislumbra-se que a instituição policial militar, especialmente a Polícia Militar de Lavras, desenvolve um trabalho de extrema relevância e importância para a sociedade ao possibilitar uma participação democrática, deliberada e conjunta dos vários integrantes da Rede de Comerciantes Protegidos em suas diversas atividades exercidas atualmente para a prevenção e combate ao crime. Seus próprios integrantes reconhecem tal assertiva, assegurando inclusive toda a confiança e credibilidade nos trabalhos executados. Todavia, estranhamente, evidenciou que não denotam comprometimento ou compromisso para a mobilização e participação na rede, restringindo-se somente em interações e participações no aplicativo de comunicação.

Assim sendo, impere-se à instituição um iminente compromisso no fortalecimento de sua identidade institucional e resgate da mobilização social junto ao espaço de atuação da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, lançando mão das medidas propositivas aqui apresentadas e sugeridas, bem como outras que julgar oportunas, as quais impactarão, sobremaneira, no aumento da eficácia e desempenho dessa política de segurança pública.

Para pesquisas futuras visando uma investigação pormenorizada quanto ao cenário apresentado na Rede de Comerciantes Protegidos, constituído por uma participação reduzida dos seus integrantes civis em reuniões e baixa mobilização de outros órgãos, sugere-se a realização de uma pesquisa exploratória que almeje estudar os fatores limitantes ou favoráveis que possam impactar no engajamento e mobilização social em comparação as demais espécies de rede existentes no município. Paralelo a isso, a realização também de uma pesquisa de natureza quantitativa que vise estudar e aferir a evolução criminal ocorrida no perímetro de atuação da Rede de Comerciantes Protegidos durante um dado período, torna-se atraente e oportuna, por possibilitar a apresentação de elementos teóricos e empíricos que possam também aferir de maneira quantitativa a eficácia e desenvolvimento desta rede.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal**. In: “Crimen, Punición y prisiones em Brasil: um retrato sin retoques.” Quorum - Revista Iberoamericana- Universidad de Alcalá. Espanha, 2006.
- AGUILAR, J. M.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- AGRANOFF, R. **Managing collaborative performance: changing the Boundaries of the State?**. Public Performance & Management Review, v. 29, n. 1, p. 18-45, 2005.
- AKERMAN, Marco et al. **Intersetorialidade? Intersetorialidades!. Ciência & saúde coletiva**, v. 19, p. 4291-4300, 2014.
- ALBERGARIA, Matheus; LEONELLI, Vera. **Direitos Humanos e Segurança Cidadã**. In: PNUD. Convivência e segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública. Brasília: Conviva, 2016. p. 25-28.
- ALFORD, J.; HUGHES, O. **Public value pragmatism as the next phase of public management**. The American Review of Public Administration, v. 38, n. 2, p. 130-148, 2008.
- ANDRADE, S. C. P. de. **Polícia Bipartida: uma reflexão sobre o Sistema Policial Mineiro**. 2006. Dissertação (Mestrado). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2006.
- ANSELL, C., & GASH, A. (2008). **Collaborative governance in theory and practice**. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.
- ANSELL, C.; TORFING, J. **How does collaborative governance scale?** Policy & Politics, v. 43, n. 3, p. 315-329, 2015.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BARTZ, Cátia Raquel Felden; TURCATO, Jessica Casali; BAGGIO, Daniel Knebel. **Governança colaborativa: um estudo bibliométrico e conceitual da última década de publicações**. DRd - Desenvolvimento Regional em debate, v. 9, p. 800-817, 06 nov. 2019.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **A emergência do profissionalismo na Polícia Militar de Minas Gerais**. Universidade Federal de Minas Gerais. Tese de Doutorado. 2010.
- BINGHAM, L. B. (2010). **The next generation of administrative law: Building the legal infrastructure for collaborative governance**. Wisconsin Law Review, 2, 297–356.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 43, de 18 de abril de 2019. **Institui a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária e cria o Sistema Nacional de Polícia Comunitária.** Brasília: Diário Oficial da União/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública.** Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.** Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública.** Brasília, DF, 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Governo Federal lança Novo Pronasci. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-novo-pronasci>. Acesso em: 20 set. 2023.

BODIN, O. **Collaborative environmental governance: achieving collective action in socialecological systems.** Science, v. 357, n. 6352, p. 659-668, 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de governança pública.** 2007. Artigo publicado no domínio eletrônico Blog do Desemprego Zero - Política Econômica e Social: notícias, análises e debates. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242307224\\_O\\_modelo\\_estrutural\\_de\\_governanca\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/242307224_O_modelo_estrutural_de_governanca_publica). Acesso em: 26 jul. 2022.

BRYSON, J. M., CROSBY, B. C., & STONE, M. M. (2014). **Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management.** Public Administration Review, 74(4), 445-456.

BRYSON, J. M., CROSBY, B. C., & STONE, M. M. (2015). **Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging.** Public Administration Review, 75(5), 647-663.

BUENO ET. AL. **Instituições participativas e policiamento comunitário: referencial teórico e revisão da literatura.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9698>. 2016.

BRODEUR, JEAN PAUL. **Como reconhecer um bom policiamento.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

CALLEGARO, Sabrina. **Fatores que influenciam a tomada de decisão por stakeholders envolvidos na Governança Colaborativa: Um Estudo de Caso do Programa Todos Somos Porto Alegre/Sabrina Callegaro,** 2020. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós - Graduação em Administração, PUCRS.

CAPPI, Riccardo. **Prevenção a violências: sem fórmula, com formas.** In: PNUD. Convivência e segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública. Brasília: Conviva, 2016. p. 107-113

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas.** São Paulo: Cultrix, 2005.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de, FÁTIMA E SILVA, Maria do Rosário de. **Política De Segurança Pública No Brasil: Avanços, Limites E Desafios.** "Revista Katálisis 14.1 (2011): 59-67. Web.

CHAPPELL, A. **The philosophical versus actual adoption of community policing:** A case study. *Criminal Justice Review*, 34(1), 5–28. 2009.

CHEUNG, Mee-Shew; MYERS, M. B.; MENTZER, J. T. **The value of relational learning in global buyer-supplier exchanges:** a dyadic perspective and test of the pie-sharing premise. *Strategic Management Journal*. v. 32, n. 10, 2011.

CHHOTRAY, V.; STOKER, G. **Governance theory and practice:** A cross-disciplinary approach. Palgrave Macmillan, 2008. 296p. ISBN 0230583342. Capítulo 1

CHOI, T., & ROBERTSON, P. J. (2014b). **Deliberation and decision in collaborative governance:** A simulation of approaches to mitigate power imbalance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 495–518. doi:10.1093/jopart/mut003

COSTA, B. L.D.; BRONZO, C. **Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza:** o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C.A.P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora Puc Minas, p.50-81, 2012.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. **Avaliação de programas públicos:** desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n.5, p. 969-92, Set./Out. 2003

CRANK, J. **Understanding police culture.** Cincinnati, OH: Anderson Publishing. 2004.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas.** *Revista Sociologia Política* v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research.** Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.

DRAIBE, S.M. **Avaliação de implementação:** esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M. C. R. N.; Carvalho, M. C. B. de (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

DUTRA, Gabriela; LEITE, Natasha. **O Brasil frente à América Latina por uma melhor Segurança Cidadã.** In: PNUD. *Convivência e segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública*. Brasília: Conviva, 2016. p. 39-43.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. **An integrative framework for collaborative governance.** *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERNANDES, Alan. **Potencialidades do policiamento comunitário na redução do uso da força pelas polícias militares.** Revista brasileira segurança pública | São Paulo v. 15, n. 2, 160-177 ago/set 2021.

FERREIRA, Daniel Victor De Sousa, ROSSONI, Luciano e DE OLIVEIRA, Cintia Rodrigues. **Lógicas Institucionais Do Policiamento Comunitário:** Esquema Analítico E Agenda De Pesquisa Para O Contexto Brasileiro." Revista De Administração Pública (Rio De Janeiro) 56.1 (2022): 134-62. Web.

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; BORGES, Jacqueline Florindo. **O policiamento comunitário como uma prática social e o gerencialismo na segurança pública:** análises de uma unidade operacional da polícia militar. REAd | Porto Alegre – Vol. 26 – N.º 3 – Setembro / Dezembro 2020 – p. 642-672.

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de; PASCUCI, Lucilaine Maria. **Interações e suas implicações no desenvolvimento de políticas públicas na área de segurança.** Porto Alegre – Vol. 27 – N.º 3 – Setembro / Dezembro 2021 – p. 776-805.2021, p. 780

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de; SINCORÁ, Larissa Alves; LEITE, Maria Clara de Oliveira; BRANDÃO, Marcelo Moll. **Fatores determinantes do controle da criminalidade em gestão de políticas de segurança pública.** REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro 55(2): 438-458, mar. - abr. 2021.

FIGUEIREDO, Amanda Mátar de. **Aplicação do modelo de gestão em rede organizacional às políticas públicas de segurança:** o caso da Política de Integração do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. 201 p.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública:** Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública. São Paulo, ed Almedina, 2010.

FOUREAUX, Rodrigo. **Segurança Pública.** Salvador: Editora JusPodium, 2019. 368 p.

FREEMAN, J. (1997). **Collaborative governance in the administrative state.** UCLA Law Review, 45(1), 1–98.

FREY, Klaus. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, 2000.

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

GARCÍA-RAMÍREZ, M., Paloma, V., Suarez-Balcazar, Y., & Balcazar, F. (2009). **Construindo capacidade colaborativa internacional:** Contribuições de psicólogos comunitários para uma rede europeia. American Journal of Community Psychology, 44(1–2), 116–122.

GOLDSTEIN, H. **Police Discretion:** The ideal versus the real. PublicAdministration Review, 1963.

GOODMAN, RM, Speers, MA, McLeroy, K., Fawcett, S., Kegler, M., Parker, E., Wallerstein, N. (1998). **Identificar e definir as dimensões da capacidade da comunidade para fornecer uma base de medição.** Educação em Saúde e Comportamento, 25(3), 258– 278.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GONTIJO, J.G.L. **Coordenação, cooperação e políticas públicas:** organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C.A.P. (org.) Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora Puc Minas, 2012, p.82-122.

HENRIQUES, M. S. **Polícia que conversa:** reciprocidade, publicidade e accountability na implantação da filosofia de polícia comunitária. Revista FAMECOS, n. 36, p. 40, 2008.

HOGWOOD, B; GUNN, L. **Policy Analysis for the real world.** Oxford: Oxford University Press, 1984.

JUNQUEIRA L. A. P. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor.** Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

KISSLER, L., & HEIDEMANN, F. G. (2006). **Governança pública:** novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública, 40(3), 479-499.

KICKERT, Walter et al.. **Conclusion:** strategies for network management. In: Kickert, Walter et al. (eds.). Managing complex networks: Strategies for the public sector. London, Sage, pp. 166-191. 1997

KOOIMAN, Jan (ed.). **Modern governance:** new government-society interaction. London, Sage. 1993.

LASWELL, H.D. **Politics:** Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEE, H. D.; KIM, D.; WOO, Y.; REYNS, B. W. **Determinants of citizen support for community-oriented policing.** Police practice & research, 20, n. 1, p. 34-47, 2019.

LESSA, Sávio A B. **Evolução histórica da política nacional de segurança pública.** Portal Amazonia. 2021. Disponível em: <https://portalamazonia.com/seguranca-publica-e-cidadania/evolucao-historica-da-politica-nacional-de-seguranca-publica-parte-5-governo-temer>. Acesso em: 20 out. 2022.

LIEDERBACH, J., Fritsch, E., CARTER, D., & BANNISTER, A. **Exploring the limits of collaboration in community policing:A direct comparison of police and citizen views.** Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 31(2), 271–291. 2008.

LOPES, E. **Política e segurança pública:** uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy:** A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MADEIRA, Lúgia Mori e RODRIGUES, Alexandre Ben. **Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011**. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, v.49 n.1:3-2, jan./fev. 2015.

MAIA, Maíra Marques. **Análise da política de segurança pública em Minas Gerais sob o contexto da pandemia do COVID-19**, 2021.

MANDELL, Myrna. **Network management: strategic behaviour in the public sector**". In: Gage, Robert & Mandell, Myrna (eds.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. Nova York, Praeger, pp. 20-53, 1990.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social, 2(1), 109-134, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão. **Governança colaborativa na prática - Desafios das parcerias com organizações sociais no Brasil**. Revista de GESTÃO dos Países de Língua Portuguesa. 2016, p. 19-30.

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Instrução n. 3.03.11/2016-CG: Regula a implantação da Rede de Proteção Preventiva nas comunidades do Estado de Minas Gerais**. 2.ed. Rev. Belo Horizonte: Seção Estratégica de Emprego Operacional (EMPM/3), 2016.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Comando-Geral. **Instrução n. 3.03.11/2011-CG: Regula a implantação de Rede de Vizinhos Protegidos/Rede de Proteção nas comunidades do Estado de Minas Gerais**. Revogada. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral, 2011.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz de Polícia Comunitária Nº 3.01.10/19-CG: Norteia a atuação da Polícia Militar de Minas Gerais segundo a Filosofia de Polícia Comunitária**. Belo Horizonte. Comando-Geral, Assessoria Estratégica de Emprego Operacional (AE3), 2019.

\_\_\_\_\_. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz do Desempenho Operacional – 3ª Edição Revisada Nº 8002.2/20-CG: Estabelece diretrizes para a Gestão do Desempenho Operacional na Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte. Comando-Geral, Assessoria de Desenvolvimento Organizacional (ADO), 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. 1989

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Resolução Conjunta nº 13**. Belo Horizonte, 2003.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Petropolis: Vozes, 2011.

MOTA, F Mota, BITTENCOURT Bernadete. **Governança Pública Em Rede: Contributos Para Sua Compreensão E Análise (em Portugal E No Brasil)**1." *Tempo Social: Revista De Sociologia Da USP* 31.2 (2019): 199-219. Web.

NATAL, Mariane. **Políticas Públicas de Segurança para o Combate a Violência e a Criminalidade no Estado Democrático de Direito: as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPS)**. in *Segurança Pública*. /Vladimir Passos de Freitas, Fernando Murilo Costa Garcia (Coordenadores) [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. pp.183-204.

PEIXOTO, B. et al. **Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2011.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PRESSMAN, J. L; WILDAVSKY, A. B. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PURDY, J. M. (2012). **A framework for assessing power in collaborative governance processes**. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417.

RAEDER, 2014. **Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**”. *Perspectivas em Políticas Públicas*. Belo Horizonte. Vol. VII , Nº 13. jan/jun 2014. p. 121-146.

RHODES, R. A. W. (1997), **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Maidenhead, Open University Press.

ROSENBAUM, D. P. **A Mudança no Papel da Polícia: Avaliando a transição para Policiamento Comunitário**. In: BRODEUR, J. P. (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento* [pp. 27-56]. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

ROLIM, Vanderlan Hudson; SANTOS, Andreia. **Da Institucionalização à Discussão Pública: o Conselho Comunitário de Segurança Pública como mecanismo de participação social na segurança pública**. *O Alferes*, Belo Horizonte, 66 (25): 69-106, jan./jun. 2011

RUA, Maria das Graças. (1997). **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento.

SÁ E SILVA, Fabio de. **Barcos contra a Corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer**, in *Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. – n.11 (2017). Brasília: Ipea, 2017.

SABATIER, P.A. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis**. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SANTOS, Valber Ricardo dos. **Política de segurança pública no Brasil contemporâneo: entre a segurança cidadã e a continuidade autoritária.** Ricardo dos Santos. 2012. 174 p.

SAPORI, Flávio Luiz; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; DA CRUZA, Marcus Vinicius Gonçalves. **Política Pública de Segurança: o caso de Minas Gerais.** ENANPAD, 2003.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública.** In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas.* Brasília: Enap, 2006.

SANT'ANNA, L. T.; ALCÂNTARA, V. D. C.; PEREIRA, J. R.; CAPPELLE, M. C. A. *et al.* **Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo.** *Revista de administração pública (Rio de Janeiro)*, 53, n. 5, p. 821-837, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENNES, Iara Buono. **O estado de implementação do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública).** Como a coordenação federativa pode melhorar a governança na área de segurança pública. 2021. Programa Institucional de Bolsas e Iniciação Científica. FGV. Disponível em [https://pesquisaeasp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/rf\\_iarabuorosennes\\_pibic2020-2021.pdf](https://pesquisaeasp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/rf_iarabuorosennes_pibic2020-2021.pdf)

SERAPIONI, M. **Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração.** *Ciências da Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 187-192, 2000.

SERRATO, Héctor Riveros. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação.** PNUD, 2007.

SIDDIKI, S. N., CARBONI, J. L., KOSKI, C., & SADIQ, A.-A. (2015). **How policy rules shape the structure and performance of collaborative governance arrangements.** *Public Administration Review*, 75(4), 536–547.

SILVA, Cláudio Alves e. **Políticas de segurança pública adotadas pelo estado de Minas Gerais e seus reflexos nas taxas de homicídio consumado em Belo Horizonte.** 2013. 93 p.

SILVEIRA, A. M. e BEATO FILHO, C. C. **Prevenção de crimes urbanos: o programa Fica Vivo!** In: LIMA, R. S e PAULA, L. de. (orgs). *Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: 2007, Contexto.

SORENSEN, E.; TORFING, J. **Enhancing collaborative innovation in the public sector.** *Administration & Society*, v. 43, n. 8, p. 842-868, 2011.

SOUZA, C. **Políticas Públicas - uma revisão de literatura.** *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil? Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública.** Belo Horizonte: Letramento, 2015.

SOUZA, Talles Andrade de. **A implementação da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais: Paradigmas, Coalizões e Incrementalismo.** 2016. 290 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

SPINK, M. J. P.; MENEGON, V. M. **Práticas discursivas como estratégias de governamentalidade:** a linguagem dos riscos em documentos de domínio público. In: IÑIGUEZ, L. (Ed.). *Manual de análise do discurso em ciências sociais.* Petrópolis: Vozes, 2004. p. 258-311.

SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David H. **Policciamento Comunitário: Questões e Práticas Através do Mundo.** Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo, SP: Universidade de São Paulo. 2002.

SKOLNICK, J. H; BAYLEY, D. H. **Policciamento Comunitário.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

TONELLI, D. F. et al. **Antecedents, process, and equity outcomes:** A study about collaborative governance. *Cogent Business & Management*, v. 5, n. 1, p. 1469381, 2018.

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. **Policciamento Comunitário.** Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

VAN DER HORST, D.; VERMEYLEN, S. **Spatial scale and social impacts of biofuel production.** *Biomass and bioenergy*, v. 35, n. 6, p. 2435-2443, 2011.

VERGARA, S. C. **Estudos organizacionais:** a produção científica brasileira. In: BERTERO, C. O.; CALDAS, M. P.; WOOD JÚNIOR, T. (Org.). *Produção científica em administração no Brasil.* São Paulo: Atlas, 2005. p. 35-49.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A** - Roteiro de entrevista Grupo 01 – Policiais militares (gestores e participantes da rede)

### **Parte 1: Perfil do respondente**

Idade:

Escolaridade:

Posto/Graduação:

Tempo de trabalho na polícia:

Tempo de trabalho no Setor Centro/Lavras:

Funções executadas:

### **Parte 2: Valores/crenças sociais e institucionais**

1. Para o Sr. (Sra.) qual o papel atualmente da polícia militar na sociedade?
2. O Sr. (Sra.) se sente valorizado pela comunidade em que presta serviços? Por quê?
3. A sociedade transmite credibilidade e confiança em suas atividades executadas como policial militar? Se negativo, o que poderia ser feito para reverter esse quadro?
4. Na opinião do Sr. (Sra.), o engajamento social ou envolvimento colaborativo da sociedade com a polícia militar devem ser levados a efeito para a consecução do policiamento repressivo e/ou elaboração de práticas preventivas em conjunto? Se negativo, poderia apresentar o (s) motivo (s)?
5. Para o Sr. (Sra.) o que poderia ser feito para aproximar ainda mais a sociedade nos trabalhos executados pela polícia ou policial militar?

### **Parte 3: Conhecimento Polícia Comunitária e Redes de Comerciantes Protegidos**

6. Para o Sr. (Sra.) o que é a polícia ou policiamento comunitário?
7. Saberria dizer quais são seus principais pressupostos ou princípios que os distinguem do policiamento tradicional?
8. O Sr. (Sra.) conhece as Redes de Proteção da PMMG e suas tipologias? Quais são seus principais objetivos?
9. O Sr. (Sra.) conhece a Rede de Comerciantes Protegidos do Setor Centro em Lavras? Participa ou já participou como policial integrante da rede? Se positivo, como é realizada ou era realizada sua participação? Quais são os demais atores sociais envolvidos?
10. Quais são os principais instrumentos de trabalho e condução desta rede? Participa ou participou do grupo de WhatsApp específico criado para esta rede? Há quanto tempo?

### **Parte 4: Governança Colaborativa, Policiamento Comunitário e Análise Eficácia**

11. Dentre os objetivos específicos das Redes de Proteção da PMMG, presentes na Instrução 3.03.11/16, estão previstos: o “aumento da sensação de segurança”; “o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede”; “ampliação da comunicação direta com a comunidade” e “transmissão de orientações e dicas básicas de segurança à população”. Para o Sr. (Sra.), qual é o objetivo que está atualmente mais presente na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras e o que se destaca em menores proporções?
12. O Sr. (Sra.) acredita que os trabalhos executados atualmente pela Rede de Comerciantes Protegidos estão em consonância aos seus objetivos institucionais? Suas atividades são eficientes?
13. O Sr. (Sra.) sabe o que seria Governança Colaborativa ou Governança Pública em Rede?
14. Partindo do pressuposto que a governança colaborativa seria considerada “um arranjo colaborativo que envolve tantos atores do setor público quanto do privado, mobilizados num processo de deliberação inclusiva e participativa, com o objetivo de chegar ao consenso, na

busca pela solução de problemas”, o Sr. (Sra.) acredita que suas características poderiam ser aplicáveis na condução das Redes de Proteção? Se negativo, poderia apresentar o (s) motivo (s)?

15. Nesse novo modelo de governança, o Estado não mais se sobrepõe aos outros atores parceiros, mas se posta no mesmo nível, em posição de igualdade, na apresentação de uma estrutura de diálogo e construção conjunta de decisões. O Sr. (Sra.) acredita que nas atividades realizadas pela Rede de Comerciantes Protegidos, os diversos atores sociais envolvidos são dispostos no mesmo nível de igualdade, possibilitando assim, a participação democrática e sistêmica para a formulação de práticas de prevenção ou de segurança? O espaço é aberto e democrático para a apresentação de opiniões, dúvidas e/ou sugestões? Os participantes são estimulados pela polícia a apresentarem uma conduta participativa e colaborativa?

16. Na sua opinião, quais são os fatores ou motivos que interferem negativamente na participação ativa da sociedade na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, atualmente?

17. O que poderia ser feito pela PM para mobilizar mais atores sociais a participarem na rede e/ou serem mais engajados nas atividades desenvolvidas?

18. Para o Sr. (Sra.), num contexto associado à governança colaborativa, qual das características abaixo estaria mais presente ou facilmente identificada nas atividades hoje desenvolvidas pela Rede de Comerciantes: a presença de regras formais que regulamentam suas atividades; a tomada de decisões coletivas construídas entre a PM e os participantes ou ausência de um controle formal que ditaria as regras das relações e os resultados a serem obtidos na rede? Por quê?

19. Enquanto policial militar, o Sr. (Sra.) tomou conhecimento ou apresentou alguma boa prática que desenvolveu na rede de proteção que originaram resultados positivos ou inovadores? Se positivo, poderia descrê-la objetivamente?

20. Gostaria de acrescentar algo mais para essa discussão?

## APÊNDICE B - Roteiro de entrevista Grupo 02 – Integrantes civis participantes da rede

### Parte 1: Perfil do respondente

Idade:

Escolaridade:

Atividade exercida:

Tempo de trabalho na atual atividade:

### Parte 2: Valores/crenças sociais e institucionais

1. Para o Sr. (Sra.) qual o papel atualmente da polícia militar na sociedade?
2. O Sr. (Sra.) acredita que a Polícia Militar (PM) é valorizada pelos trabalhos que presta junto à comunidade? Poderiam apresentar o (s) motivo (s)?
3. As atividades exercidas pela PM transmitem credibilidade e confiança? Se negativo, qual seria o principal motivo?
4. Na opinião do Sr. (Sra.), o engajamento social ou envolvimento colaborativo da sociedade com a polícia militar devem ser levados a efeito para a consecução do policiamento executado nas ruas? Se negativo, poderia apresentar o (s) motivo (s)?
5. Para o Sr. (Sra.) o que poderia ser feito para aproximar ainda mais a sociedade nos trabalhos executados pela polícia ou policial militar?

### Parte 3: Conhecimento Polícia Comunitária e Redes de Comerciantes Protegidos

6. O Sr. (Sra.) sabe ou já ouviu falar o que é a polícia ou policiamento comunitário? Saberria descrevê-la?
7. O Sr. (Sra.) conhece as Redes de Proteção da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e suas tipologias?
8. O Sr. (Sra.) conhece a Rede de Comerciantes Protegidos que atua na região central de Lavras? Participa ou já participou como integrante da rede? Se positivo, como é realizada ou era realizada sua participação? Quais são os demais atores sociais ou integrantes envolvidos?
9. O Sr. (Sra.) participa ou já participou do grupo de WhatsApp específico criado para esta rede? Há quanto tempo? Se positivo, quais informações são compartilhadas no grupo?
10. Com relação à realização de reuniões periódicas, o Sr. (Sra.) já soube ou participou da realização de alguma reunião? Acredita que foi produtiva? Por quê?

### Parte 4: Governança Colaborativa, Policiamento Comunitário e Análise Eficácia

11. O Sr. (Sra.) foi informado dos objetivos e regras de sua participação quando foi inserido na Rede Comerciantes Protegidos? Participou de algum tipo de cadastro? Como foi realizado o processo?
12. Dentro da Rede de Comerciantes Protegidos, o Sr. (Sra.) sabe se a PM realiza ou já realizou algum mecanismo ou processo de mobilização social visando à participação de outros integrantes da rede e/ou engajamento social dos já existentes?
13. O Sr. (Sra.) dentro da rede, possui confiança em interagir com a polícia militar com a finalidade de transmitir denúncias e informações de segurança pública que possibilitem o planejamento e o direcionamento efetivo das ações policiais militares? Se negativo, poderia apresentar o (s) motivo (s)?
14. A PM realiza a transmissão na rede de orientações e dicas básicas de segurança que possam contribuir para mudanças de comportamentos, no sentido de evitar a exposição e a vulnerabilidade ao crime? Se positivo, como é feita?
15. Na sua opinião, com a criação da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, desde meados de 2014, foi possível sentir-se mais seguro na região central de Lavras? Foram incrementadas ações preventivas e repressivas pela PM idealizadas em conjunto com os participantes da rede?

16. Dentre os objetivos específicos das Redes de Proteção da PMMG, presentes na Instrução 3.03.11/16, estão previstos: o “aumento da sensação de segurança”; “o desenvolvimento de estratégias de atuação em rede”; “ampliação da comunicação direta com a comunidade” e “transmissão de orientações e dicas básicas de segurança à população”. Para o Sr. (Sra.), qual é o objetivo que está atualmente mais presente na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras e o que precisa ser mais desenvolvido?

17. O Sr. (Sra.) acredita que nas atividades realizadas pela Rede de Comerciantes Protegidos, os diversos atores sociais envolvidos são dispostos no mesmo nível de igualdade, possibilitando assim, a participação democrática e sistêmica para a formulação de práticas de prevenção ou de segurança? O espaço é aberto e democrático para a apresentação de opiniões, dúvidas e/ou sugestões? Os participantes são estimulados pela polícia a apresentarem uma conduta participativa e colaborativa?

18. Na sua opinião, quais são os fatores ou motivos que interferem negativamente na participação ativa da sociedade na Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, atualmente? O que poderia ser feito pela PM para mobilizar mais atores sociais a participarem na rede e/ou serem mais engajados nas atividades desenvolvidas?

19. Diante de todo contexto apresentado, para o Sr. (Sra.) as atividades realizadas pela Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras são eficientes? Poderia diante da resposta, apresentar o (s) motivo (s)?

20. Gostaria de acrescentar algo mais para essa discussão?

**APÊNDICE C** – Questionário semiestruturado Grupo 03 – Integrantes civis participantes da rede (Via Google Forms)

**Parte 1: Perfil do respondente**

Idade:

Escolaridade:

Atividade exercida:

Tempo de trabalho na atual atividade:

**Parte 2: Valores/crenças sociais e institucionais**

1. O Sr. (Sra.) conhece qual é a função da polícia militar na sociedade?

( ) Sim

( ) Não

2. O Sr. (Sra.) acredita que, atualmente, a Polícia Militar (PM) é valorizada pelos trabalhos que presta junto à comunidade?

( ) Sim

( ) Não

Se negativo, poderiam apresentar o (s) motivo (s)?

R:

3. As atividades exercidas pela PM transmitem credibilidade e confiança?

( ) Sim

( ) Não

Se negativo, poderiam apresentar o (s) motivo (s)?

R:

4. Na opinião do Sr. (Sra.), o engajamento social ou envolvimento colaborativo da sociedade com a polícia militar devem ser levados a efeito para o planejamento do policiamento executado nas ruas?

( ) Sim

( ) Não

5. Para o Sr. (Sra.) o que poderia ser feito para aproximar ainda mais a sociedade nos trabalhos executados pela polícia ou policial militar?

R:

**Parte 3: Conhecimento Polícia Comunitária e Redes de Comerciantes Protegidos**

6. O Sr. (Sra.) sabe ou já ouviu falar o que é a polícia ou policiamento comunitário?

( ) Sim

( ) Não

7. O Sr. (Sra.) conhece as Redes de Proteção da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e suas tipologias ou espécies?

( ) Sim

( ) Não

8. O Sr. (Sra.) conhece a “Rede de Comerciantes Protegidos” que atua na região central do município de Lavras?

- Sim
- Não

9. O Sr. (Sra.) participa ou já participou do grupo de WhatsApp específico criado para esta rede?

- Sim
- Não

Se positivo, quais informações são compartilhadas no grupo?

R:

#### **Parte 4: Governança Colaborativa, Policiamento Comunitário e Análise Eficácia**

10. O Sr. (Sra.) foi informado dos objetivos e regras de sua participação quando foi inserido na Rede Comerciantes Protegidos em Lavras?

- Sim
- Não

11. Participou de algum tipo de cadastro?

- Sim
- Não

Se positivo, como foi realizado o processo?

R:

12. Dentro da Rede de Comerciantes Protegidos, o Sr. (Sra.) sabe se a PM realiza ou já realizou algum mecanismo ou processo de mobilização social visando à participação de outros integrantes da rede e/ou engajamento social dos já existentes?

- Sim
- Não

13. O Sr. (Sra.) dentro da rede, possui confiança em interagir com a polícia militar com a finalidade de transmitir denúncias e informações de segurança pública que possibilitem o planejamento e o direcionamento efetivo das ações policiais militares?

- Sim
- Não

Se negativo, poderia apresentar o (s) motivo (s)?

R:

14. A PM realiza a transmissão na rede, orientações e dicas básicas de segurança que possam contribuir para mudanças de comportamentos, no sentido de evitar a exposição e a vulnerabilidade ao crime?

- Sim
- Não

Se positivo, como é feita?

R:

15. Na sua opinião, com a criação da Rede de Comerciantes Protegidos em Lavras, desde meados de 2014, foi possível sentir-se mais seguro na região central de Lavras?

- Sim

Não

16. Foram incrementadas ações preventivas e repressivas pela PM idealizadas em conjunto com os participantes da rede?

Sim

Não

17. O Sr. (Sra.) acredita que nas atividades realizadas pela Rede de Comerciantes Protegidos, os diversos atores sociais envolvidos são dispostos no mesmo nível de igualdade, possibilitando assim, a participação democrática e sistêmica para a formulação de práticas de prevenção ou de segurança?

Sim

Não

18. O espaço é aberto e democrático para a apresentação de opiniões, dúvidas e/ou sugestões?

Sim

Não

19. O que poderia ser feito pela PM para mobilizar mais atores sociais a participarem na rede e/ou serem mais participativos nas atividades desenvolvidas?

R:

20. Na sua visão, as atividades realizadas pela Rede de Comerciantes Protegidas em Lavras são eficientes?

Sim

Não

Poderia, diante da resposta, apresentar o(s) motivo (s)?

R:

## APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE

Prezado (a) Senhor(a), você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa de forma totalmente voluntária da Universidade Federal de Lavras. Antes de concordar, é importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. Será garantida, durante todas as fases da pesquisa: sigilo; privacidade; e acesso aos resultados.

#### I - Título do trabalho experimental:

“Instrumentos de gestão e condução das redes de proteção: uma avaliação da Rede de Comerciantes Protegidos da Polícia Militar num município mineiro”

**Pesquisador(es) responsável(is):** Lucas Nonato Messias

**Cargo/Função:** Aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da UFLA

**Instituição/Departamento:** UFLA/Departamento Administração Pública

**Telefone para contato:** (35) 99805-9133

**Local da coleta de dados:** Os dados serão coletados com os policiais militares no Quartel da Polícia Militar e nos estabelecimentos comerciais dos participantes da Rede de Comerciantes Protegidos da área central num município mineiro.

#### II – OBJETIVOS

Descrever os princípios e características do policiamento comunitário e da Rede de Comerciantes Protegidos no município mineiro; identificar os principais pressupostos e fundamentos da governança colaborativa e verificar se esses estão em consonância aos objetivos da política de segurança pública estadual da PMMG - “Rede de Proteção Preventiva”; descrever e avaliar a eficácia dos instrumentos de trabalho da “Rede de Comerciantes Protegidos” da Polícia Militar num município mineiro e propor sugestões na gestão e condução das Rede de Comerciantes Protegidos com o intuito de contribuir com o aperfeiçoamento dessa política de segurança pública.

#### III – JUSTIFICATIVA

Necessidade de uma avaliação dos instrumentos de implementação e condução utilizados atualmente na Rede de Comerciantes Protegidos num município mineiro, os quais, naturalmente, podem ter perdido sua eficácia no decorrer das atividades desenvolvidas desde sua implementação no ano de 2014, tornando-se viável uma pesquisa avaliativa que proponha analisar sua eficácia e aperfeiçoamento das atuais ferramentas, sob a ótica do policiamento comunitário e governança colaborativa. Todos os dados serão coletados mediante aplicação de entrevistas em profundidade ou questionário semiestruturados, os quais serão arquivados por um período de 5 anos, em mídia digital de acesso exclusivo do pesquisador.

#### IV - PROCEDIMENTOS DO EXPERIMENTO

##### AMOSTRA

A amostra se dará pela participação de 30 (trinta) voluntários pertencentes à Rede de Comerciantes Protegidos, sendo composta por policiais militares e comerciantes locais. Do total, 20 (vinte) deles responderão a uma entrevista em profundidade a ser aplicada presencialmente aos comerciantes e policiais. O restante, no total de 10 (dez), será aplicado um questionário semiestruturado que será disponibilizado via plataforma *Google Forms* aos comerciantes.

##### EXAMES

Serão construídos 02 (dois) roteiros de entrevistas semiestruturadas a serem aplicados pessoalmente, divididos em Grupo 01 (G01) composto por policiais militares do setor centro e o Grupo 02 (G02) composto de comerciantes cadastrados na rede. Posteriormente à aplicação das entrevistas em profundidade, será aplicado um questionário semiestruturado, via “Google Forms”, ao Grupo 03 (G03), visando englobar os comerciantes não envolvidos nas entrevistas em profundidade e cadastrados na Rede de Comerciantes Protegidos.

As entrevistas e questionário semiestruturado serão compostos 20 (vinte) questões cada, vinculados a 04 (quatro) eixos temáticos centrais: i - perfil do respondente; ii - valores/crenças sociais e institucionais; iii - conhecimentos polícia comunitária, redes e impressões sobre a eficácia e iv - governança colaborativa e policiamento comunitário.

As respostas serão transcritas e avaliadas através de uma análise de conteúdo, onde servirá de base para avaliar a eficácia da Rede de Comerciantes Protegidos.

#### **V - RISCOS ESPERADOS**

Apesar de não haver risco previsível, alguns desconfortos podem ser esperados pelos participantes da pesquisa por receio quanto a assertividade de suas respostas, uma vez que tratarão de apontamentos sobre o funcionamento e condução da rede, bem com percepções sobre sua eficácia. Contudo, o preenchimento do formulário e aplicação das entrevistas preservarão o anonimato e os dados levantados terão por única finalidade o fomento da pesquisa. A avaliação do risco da pesquisa é: **MÍNIMO**.

Desconfortos como os decorrentes de questões associadas à percepção sobre a eficácia da rede ou dados reais sobre seu funcionamento, os quais o voluntário precise se manifestar, podem ser minimizadas com a negativa em algumas respostas ou em situações mais extremas, com sua possibilidade de não participação na pesquisa.

#### **VI – BENEFÍCIOS**

O benefício indireto de um participante está em contribuir com uma pesquisa que poderá auxiliar tanto a Polícia Militar quanto aos usuários da rede, um aperfeiçoamento e otimização das atividades dessa política de segurança pública. Além disso, auxiliara na apresentação de propostas teóricas, metodológicas e empíricas que poderão otimizar as demais Redes de Proteção no âmbito do estado de Minas Gerais.

#### **VII – CRITÉRIOS PARA SUSPENDER OU ENCERRAR A PESQUISA**

Não há previsão de riscos significativos, sendo que a pesquisa será encerrada ao final da aplicação de entrevista em profundidade ao questionário semiestruturado.

#### **VIII - CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO**

Após convenientemente esclarecido pelo pesquisador e ter entendido o que me foi explicado, consinto em participar do presente Projeto de Pesquisa.

Lavras, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

\_\_\_\_\_  
Nome (legível) / RG

\_\_\_\_\_  
Assinatura

**ATENÇÃO!** Por sua participação, você: não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira; será ressarcido de despesas que eventualmente ocorrerem; será indenizado em caso de eventuais danos decorrentes da pesquisa; e terá o direito de desistir a qualquer momento, retirando o consentimento sem nenhuma penalidade e sem perder quaisquer benefícios. Em caso de dúvida quanto aos seus direitos, escreva para o Comitê de Ética em Pesquisa em seres humanos da UFLA. Endereço – Campus Universitário da UFLA, Pró-reitoria de pesquisa, COEP, caixa postal 3037. Telefone: 3829-5182.

**Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada com o pesquisador responsável e a outra será fornecida a você.**

*No caso de qualquer emergência entrar em contato com o pesquisador responsável no Departamento de Administração Pública da UFLA. Telefones de contato: 035 (35) 3829-5161 – (35) 99805-9133.*