

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: DOUTORADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

Grupo de Pesquisa:

Politeia - Coprodução do Bem Público, Accountability, Inovação e Sustentabilidade

TÍTULO DA PROPOSTA DE PESQUISA

Accountability Institucional em Organizações Públicas Hierárquicas: Governança, Transparência e
Responsabilização na Polícia Militar de Santa Catarina

CPF do candidato

124.428.767-95

Florianópolis

2026

Proposta de Pesquisa: Accountability Institucional em Organizações Públicas Hierárquicas: Governança, Transparência e Responsabilização na Polícia Militar de Santa Catarina

1. INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Nas últimas décadas, a literatura de administração pública tem enfatizado a crescente importância de mecanismos institucionais capazes de assegurar transparência, controle e responsabilização no exercício do poder estatal. A expansão das demandas sociais por integridade, eficiência e legitimidade das instituições públicas tem impulsionado debates sobre governança pública e accountability, especialmente em contextos democráticos caracterizados por crescente complexidade institucional.

Tradicionalmente associada à prestação de contas e ao controle hierárquico dentro da burocracia estatal, a noção de accountability evoluiu para incorporar dimensões mais amplas de responsabilização institucional, transparência administrativa e participação social. Nesse contexto, a literatura contemporânea que accountability não é só contar ou explicar as decisões. Accountability também tem a ver com controlar as atividades, acompanhar o que está sendo feito e aprender dentro das instituições. Tudo isso serve para tornar a governança democrática mais firme.

No campo da administração pública, autores como O'Donnell (1998) e Bovens (2007) contribuíram para consolidar abordagens analíticas sobre accountability ao distinguir maneiras de exigir responsabilidades em regimes democráticos. Essas abordagens foram posteriormente ampliadas por estudos que incorporam perspectivas de governança em redes, coprodução de políticas públicas e como as pessoas podem participar mais da gestão dos serviços públicos.

No Brasil, muitas pessoas passaram a falar mais sobre accountability diante da necessidade de aprimorar as instituições públicas. Nesse sentido, é precípuo o fortalecimento de mecanismos de transparência e de controle. Pesquisas sobre governança pública no Brasil apontam que, mesmo com avanços nas instituições nos últimos anos, o país ainda tem dificuldade para garantir que as instituições sejam de fato responsáveis e tenham um controle social mais eficiente.

Esses desafios aumentam quando pensamos nas organizações públicas. Muitas dessas organizações seguem uma estrutura muito rígida, têm uma cultura organizacional bastante forte e acabam deixando as decisões mais importantes nas mãos da liderança. As instituições de segurança pública, especialmente as que seguem modelos militares, deixam claro como funciona esse tipo de organização.

A Polícia Militar de Santa Catarina, responsável constitucionalmente pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública no estado, constitui uma organização pública caracterizada por cadeia de comando estruturada, disciplina institucional e elevado grau de exposição pública. Nesse diapasão, verifica-se que a legitimidade de sua atuação depende não apenas de sua eficácia operacional, como também de mecanismos de governança, transparência e controle interno.

Diante desse cenário, torna-se essencial investigar como mecanismos de controle e responsabilidade podem surgir e funcionar estruturados e integrados em organizações públicas hierárquicas, contribuindo para o fortalecimento da governança institucional e da legitimidade democrática.

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Não obstante o avanço nos estudos sobre governança pública e accountability, ainda é incipiente os trabalhos que analisam a responsabilização nas organizações públicas nas quais há hierarquia e disciplina rígidas.

Grande parte das pesquisas existentes concentra-se em estruturas administrativas civis ou em modelos de governança colaborativa presentes em organizações públicas menos hierarquizadas.

Nesse sentido, permanece aberta uma lacuna relacionada à compreensão de como mecanismos de accountability podem ser estruturados em organizações públicas cuja lógica institucional se baseia em princípios de hierarquia, disciplina e centralização decisória.

A partir daí, verifica-se que essa lacuna torna-se particularmente relevante no campo da segurança pública, na qual instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública exercem funções essenciais para a ordem pública, bem como enfrentam desafios quanto à transparência e à legitimidade de suas ações perante o Estado Democrático de Direito.

Diante do exposto, analisaremos o seguinte problema central desta pesquisa, formulado da seguinte forma:

Como mecanismos de accountability institucional podem ser estruturados e integrados em organizações públicas hierárquicas de modo a fortalecer governança, transparência e legitimidade institucional?

A partir dos pressupostos apresentados e da questão-problema formulada, a tese que se defende é que a integração sistêmica entre mecanismos de accountability vertical, horizontal e societal, articulada a práticas de governança institucional, é capaz de mitigar as limitações estruturais de organizações públicas hierárquicas, contribuindo para o fortalecimento da transparência, da responsabilização e da legitimidade institucional.

1.2 QUESTÕES DE PESQUISA

Diante do problema apresentado, a pesquisa será orientada pelas seguintes questões investigativas:

1. Quais são os principais mecanismos institucionais de accountability atualmente presentes na Polícia Militar de Santa Catarina?
2. Como esses mecanismos se articulam com práticas de governança, controle institucional e transparência administrativa?
3. Quais são as principais lacunas entre os instrumentos formais de responsabilização previstos na estrutura normativa da organização e as práticas institucionais efetivamente adotadas?
4. De que forma mecanismos de governança e accountability podem ser integrados em organizações públicas hierárquicas sem comprometer sua estrutura institucional?
5. Como a construção de um modelo institucional de accountability pode contribuir para fortalecer a legitimidade e a governança organizacional em instituições de segurança pública?

1.3 OBJETIVO GERAL

Desenvolver e analisar um modelo institucional de accountability aplicado a organizações públicas hierárquicas, utilizando a Polícia Militar de Santa Catarina como estudo empírico.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Mapear os instrumentos institucionais de accountability existentes na Polícia Militar de Santa Catarina.
- Analisar a relação entre mecanismos de controle interno, transparência administrativa e governança institucional.
- Identificar lacunas institucionais na estrutura de responsabilização organizacional.
- Examinar como práticas de governança podem contribuir para aprimorar mecanismos de accountability.

Desenvolver modelo analítico de accountability institucional aplicável a organizações públicas hierárquicas.

1.6 JUSTIFICATIVA/CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA

1.6.1 Relevância teórica e empírica

A presente tem importância teórica, uma vez que propõe analisar de forma integrada os mecanismos de accountability nas organizações públicas hierárquicas. Ela ajuda a avançar o debate sobre administração pública e governança institucional. A literatura já avançou bastante na compreensão de accountability em contextos democráticos, mas ainda faltam estudos que mostrem como aplicar accountability em organizações que têm forte hierarquia, disciplina e decisão centralizada. Portanto, este estudo tenta fechar essa lacuna ao juntar as três dimensões de accountability — vertical, horizontal e societal — em um modelo analítico aplicado a organizações públicas dessa natureza.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa visa analisar a Polícia Militar de Santa Catarina, organização que tem um papel essencial na manutenção da ordem pública e na sociedade catarinense. A investigação vai ajudar a entender como a Polícia Militar de Santa Catarina organiza a gestão, o controle interno e a clareza nas suas ações. Também vai revelar onde podem existir falhas entre as regras e a prática da organização. Os resultados esperados podem melhorar as práticas nas organizações. Por fim, os resultados esperados também podem ajudar a criar políticas públicas mais eficientes, mais transparentes e mais alinhadas aos princípios democráticos.

1.6.2 Vinculação com a linha de pesquisa

Este projeto de pesquisa liga-se diretamente à linha de pesquisa **“Politeia – Coprodução do Bem Público, Accountability, Inovação e Sustentabilidade”**. Tal proposta trata da Accountability como base da governança pública atual. Nesse sentido, a investigação dialoga com o eixo da coprodução do bem público. A investigação entende que os mecanismos de responsabilidade institucional vão além do controle interno. Ela inclui transparência, participação social e a interação entre o Estado e a sociedade. Além disso, a pesquisa alinhada ao accountability, governança institucional e a inovação combinam-se entre si abrindo debate sobre a sustentabilidade institucional e a legitimidade democrática no setor público. Porquanto, o estudo propõe um modelo analítico para as organizações de segurança pública. Ele reforça a produção de conhecimento que segue os objetivos do programa de pós-graduação. O estudo foca na qualificação da gestão pública e na criação de soluções institucionais inovadoras.

1.6.3 Justificativa pessoal

A motivação da pesquisa está ligada à trajetória profissional e acadêmica do pesquisador na segurança pública, sobretudo nas organizações que têm hierarquia forte e disciplina institucional. A prática acumulada do pesquisador revelou desafios de transparência, desafios de responsabilidade institucional e desafios de gestão organizacional. A experiência prática acumulada possibilitou a identificação de desafios concretos relacionados à transparência, à responsabilização institucional e à governança organizacional, despertando o interesse em investigar tais questões de forma sistemática e fundamentada.

Nesse sentido, a realização do doutorado insere-se como parte de um projeto de qualificação acadêmica que tem como objetivo produzir conhecimento aplicado que pode ajudar tanto no avanço teórico da área quanto na melhoria das práticas institucionais. Espera-se, portanto, que os resultados da pesquisa sirvam para criar modelos de gestão mais eficientes, mais transparentes e mais alinhados aos princípios democráticos, além de fortalecer a legitimidade das instituições públicas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A literatura sobre accountability tem crescido bastante nas últimas décadas, acompanhando as mudanças nos modelos de administração pública e nas formas de governo democrático. De início, a accountability era vista como um jeito formal de controlar e prestar contas dentro da burocracia do Estado. Hodiernamente, as pessoas veem a accountability como um conceito que tem várias facetas,

que inclui as relações entre as instituições, a sociedade e a política, todas focadas em tornar o poder público mais responsável.

O'Donnell (1998) mostrou uma diferença importante entre accountability vertical e horizontal. O autor preleciona sobre como é importante ter instituições do Estado que conseguem fiscalizar umas às outras no uso do poder público. Bovens (2007) amplia esse olhar ao dizer que accountability é uma relação social onde uma pessoa ou órgão público precisa explicar e justificar o que faz para outra pessoa ou órgão, e, se necessário, aplicar sanções.

A accountability deixa de ser apenas uma estrutura formal e passa a ser um processo dinâmico de interação entre as instituições e a sociedade. Ao mesmo tempo, as transformações nos modelos de administração pública, especialmente a mudança de estruturas burocráticas antigas para modelos de governança em rede, tornaram mais complexos os mecanismos de responsabilização. Osborne (2010) prescreve que a governança pública contemporânea tem arranjos entre organizações e que há cooperação entre muitos atores, tanto públicos quanto privados.

Conforme Klijn e Koppenjan (2016), percebe-se que os arranjos precisam de novos mecanismos de coordenação, de negociação e de prestação de contas. Os Autores explicam que a autoridade e a responsabilidade se distribuem nas redes complicadas de interação. Nesse sentido, a teoria da coprodução de serviços públicos ajuda a ampliar a ideia de accountability ao trazer a participação da sociedade na produção dos serviços públicos.

Ademais, Ostrom (1996) nos informa que a entrega dos serviços públicos costuma acontecer por meio da interação entre o Estado e os cidadãos, e isso exige mecanismos de responsabilização que vão além das estruturas formais do Estado. Essa visão mostra que a accountability não é só controle institucional; a accountability também precisa de engajamento social e de responsabilidade compartilhada na gestão pública.

Quanto ao Brasil, os estudos de Schommer (2009) e Silva (2016) reforçam a abordagem ao analisar a accountability sob a ótica da coprodução do bem público e das práticas participativas. Os autores apontam que a ampliação da transparência e da participação social ajuda a fortalecer a governança institucional e a legitimidade organizacional. A coprodução do bem público, junto com a transparência e a participação social, fortalece a governança institucional. A transparência e a participação social aumentam a confiança da sociedade na instituição e dão mais legitimidade organizacional.

Mesmo com esses avanços teóricos, a literatura ainda tem limitações importantes quando analisamos a accountability nas organizações públicas que apresentam forte hierarquia, disciplina e centralização decisória. É cediço que os estudos concentram-se em contextos de governança

colaborativa ou em estruturas administrativas menos hierarquizadas. Assim, a investigação da accountability nas organizações públicas que seguem cadeias de comando rígidas e que têm alta formalização normativa fica em segundo plano. Esse descuido com a accountability nas organizações públicas de hierarquia rígida mostra que ainda há muito a ser estudado.

Além disso, na segurança pública, a falta de transparência fica ainda mais clara. As polícias militares operam dentro de estruturas que dão prioridade à disciplina, à hierarquia e ao controle interno. A disciplina, a hierarquia e o controle interno das polícias militares criam tensões com a transparência, com a participação social e com a responsabilidade ampliada. Estudos sobre a governança policial mostram que as características organizacionais das polícias militares podem dificultar a adoção de mecanismos mais abertos e integrados de responsabilização. Por isso, a segurança pública ainda vê predominar o controle vertical e o controle disciplinar. Diante do cenário, surge a necessidade de criar formas de analisar que juntam as diferentes dimensões da accountability – a accountability vertical, a accountability horizontal e a accountability societal – nas organizações que têm hierarquia.

Por isso, a pesquisa neste debate propõe a construção de um modelo institucional de accountability que reúne a governança, a transparência e a responsabilização. O modelo de accountability ajuda a superar as limitações estruturais e a fortalecer a legitimidade democrática das organizações públicas.

Nesse sentido, investigar como accountability pode ser estruturada em organizações públicas hierárquicas constitui contribuição relevante para os estudos de administração pública e governança institucional.

3. METODOLOGIA

3.1 Fundamentação epistemológica

Esta pesquisa faz parte das ciências sociais aplicadas. O estudo segue uma visão interpretativa e se aproxima do institucionalismo atual. Acredita-se que tudo o que acontece dentro das organizações, ainda mais em órgãos públicos com mais hierarquia, como as polícias militares, tem a ver com o jeito em que são socialmente construídos. Nesses lugares, as regras formais, os hábitos formais/informais, bem como a cultura organizacional acabam pesando muito nas situações práticas e dinâmicas culturais.

Nesse sentido, a accountability é entendida como um fenômeno multidimensional. Ela envolve mecanismos formais de controle, mas também práticas habituais nas instituições, relações de poder e processos que dão legitimidade para a organização. A abordagem adotada busca compreender como tais elementos se articulam no contexto específico da Polícia Militar de Santa Catarina.

3.2 Método de pesquisa

A pesquisa adota o método qualitativo. A opção justifica-se pela necessidade de observar o tema de forma detalhada e com a devida atenção. Nesse sentido, o método qualitativo esclarece melhor como os fenômenos institucionais acontecem no dia a dia. Esses fenômenos detalhados e, por isso, merecem a devida atenção e análises criteriosas.

O caráter exploratório decorre da relativa escassez de estudos empíricos aprofundados sobre accountability em organizações policiais militares no contexto brasileiro. O lado analítico aparece quando tenta perceber padrões, relações e também onde faltam ligações entre regras e o que realmente acontece nas instituições.

3.3 Estratégia de pesquisa

A estratégia metodológica adotada é o estudo de caso único, tendo como unidade empírica de análise a Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC).

A escolha do estudo de caso se deve em razão de mostrar na prática como uma organização funciona internamente. Desse modo, verifica-se como a governança e a accountability aparecem no cotidiano da instituição.

O estudo possui natureza instrumental porque tem o ideal de trazer análises que ajudam a entender situações similares em outros órgãos públicos com uma estrutura hierárquica.

3.4 Hipóteses de pesquisa

A investigação orienta-se pelas seguintes hipóteses analíticas:

- H1: Organizações públicas hierárquicas tendem a apresentar predominância de mecanismos de accountability vertical e disciplinar, com menor desenvolvimento de mecanismos de accountability horizontal e societal.

- H2: A divisão entre mecanismos institucionais de controle interno, transparência administrativa e participação social reduz a efetividade do accountability.
- H3: A integração entre ferramentas de governança, transparência nas ações e cobrança de responsabilidades pode aumentar a confiança nas instituições e ajudar a melhorar a prestação de contas.

3.5 Categorias analíticas e operacionalização

A análise será orientada pelos estudos sobre governança pública e accountability da seguinte forma:

- a) Accountability vertical:** controles internos, como as corregedorias, os processos administrativos disciplinares e a cadeia de comando;
- b) Accountability horizontal:** controles externos, outros órgãos fazem o controle e a fiscalização, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário;
- c) Accountability societal:** mecanismos de controlar e acompanhar as ações pelo olhar da sociedade, como, por exemplo, ouvidorias, transparência das informações e opções para denúncias.
- d) Governança institucional:** mostra como a organização se organiza no dia a dia, o funcionamento, tomada de decisão e planejamento estratégico;
- e) Transparência administrativa:** Acesso às informações institucionais fazendo com que a sociedade consigam ver e entender de forma cristalina;

Vamos analisar cada categoria usando indicadores qualitativos que vamos encontrar nos documentos da instituição, nas entrevistas e também nos dados da instituição.

3.6 Contexto da pesquisa e amostragem

O estudo será realizado no âmbito da Polícia Militar de Santa Catarina, organização pública estadual responsável pela polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

A unidade de análise será composta por setores estratégicos relacionados à governança e controle institucional, incluindo, quando aplicável:

- Comando-Geral
- Corregedoria-Geral

- Ouvidoria
- Setores de planejamento estratégico

A amostra das entrevistas será intencional (não probabilística), selecionando atores institucionais diretamente envolvidos com os mecanismos de accountability e governança, tais como:

- Oficiais superiores
- Gestores administrativos
- Responsáveis por controle interno

Estima-se a realização de 10 a 20 entrevistas, ou até atingir saturação teórica.

3.7 Procedimentos de coleta de dados

A coleta de dados será realizada por meio de múltiplas fontes, visando à triangulação das evidências:

a) Análise documental Serão examinados documentos institucionais relevantes, incluindo:

- legislação aplicável
- regulamentos disciplinares
- planos estratégicos
- relatórios institucionais
- normas administrativas

b) Entrevistas semiestruturadas Serão conduzidas entrevistas com roteiro previamente elaborado, permitindo explorar percepções, práticas e desafios relacionados à accountability institucional.

c) Análise de dados institucionais Serão analisados dados e indicadores relacionados a:

- processos disciplinares
- mecanismos de controle
- iniciativas de transparência

3.8 Técnicas de análise e interpretação dos dados

Os dados coletados serão tratados por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme abordagem categorial temática.

O processo analítico envolverá:

- organização e codificação dos dados

- identificação de padrões e recorrências
- comparação entre fontes (triangulação)
- interpretação à luz do referencial teórico

A triangulação entre documentos, entrevistas e dados institucionais permitirá maior robustez analítica e confiabilidade dos resultados.

3.9 Limitações e potencialidades da pesquisa

Entre as principais limitações previstas, destacam-se:

- possível restrição de acesso a informações institucionais sensíveis
- viés de resposta dos entrevistados
- limitações inerentes ao estudo de caso único quanto à generalização dos resultados

Por outro lado, a pesquisa apresenta potencialidades relevantes, como:

- aprofundamento analítico de uma organização complexa
- contribuição teórica para o campo da governança e accountability
- possibilidade de proposição de melhorias institucionais aplicáveis à gestão pública

4. CRONOGRAMA

Ano 1 — revisão bibliográfica e definição metodológica

Ano 2 — coleta de dados

Ano 3 — análise e construção do modelo

Ano 4 — redação da tese e defesa

5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

- BAYLEY, David H. **Democratizing the police abroad: what to do and how to do it**. Washington, DC: National Institute of Justice, 2001.
- BOVENS, Mark. **Analysing and assessing accountability: a conceptual framework**. European Law Journal, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.
- BRANDSEN, Taco; PESTOFF, Victor. **Co-production, the third sector and the delivery of public services: an introduction**. Public Management Review, London, v. 8, n. 4, p. 493-501, 2006.
- GOLDSTEIN, Herman. **Problem-oriented policing**. Philadelphia: Temple University Press, 1990.
- KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance networks in the public sector**. London: Routledge, 2016.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: Free Press, 1989.
- MULGAN, Richard. **Accountability: an ever-expanding concept?** Public Administration, London, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.
- O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal accountability in new democracies**. Journal of Democracy, Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.
- OSBORNE, Stephen P. **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010.
- OSTROM, Elinor. **Crossing the great divide: coproduction, synergy and development**. World Development, Oxford, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.
- SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability**. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (org.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.
- SCHOMMER, Paula Chies; BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Coprodução do bem público e accountability: interações entre Estado e sociedade na gestão pública**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 14, n. 54, p. 33-57, 2009.
- SILVA, Karin Vieira da. **Gestão social, participação e desenvolvimento institucional: desafios da governança participativa**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 965-985, 2016.

