

A ESTRATÉGIA DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: uma prática social frente ao gerencialismo na administração pública

DANIEL VICTOR DE SOUSA FERREIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)
thunder.danvic@hotmail.com

JACQUELAINE FLORINDO BORGES
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)
jac.borges@uol.com.br

A ESTRATÉGIA DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: uma prática social frente ao gerencialismo na administração pública¹

1. Introdução

Os debates sobre segurança pública no Brasil são envolvidos pelo tema da violência. Ocorrem mais de 58 mil mortes violentas intencionais no país (FBSP, 2016), que possui o maior número de cidades no *ranking* das 50 mais violentas do mundo (G1, 2016). Dentre as 41 cidades latino-americanas apontadas na lista, 21 são brasileiras. Levando em conta o número de homicídios por habitantes nessas cidades, a taxa média brasileira foi de 45,5 homicídios por 100 mil habitantes. A sociedade brasileira é violenta e as políticas públicas são ineficientes e obsoletas, porém existe “espaço para mudanças e há condições para que novos padrões de atuação policial sejam construídos” (LIMA; BUENO, 2015, p. 9) e também melhorias pontuais no país são possíveis (BEATO, 2008; SOUZA, 2015).

A violência e a insegurança fazem-se presentes não apenas para a sociedade civil, mas também para a própria profissão policial. Segundo o portal de notícias G1, o percentual de policiais mortos é maior do que as baixas do exército americano nas duas Guerras Mundiais (G1, 2017, s. p.). Esse contexto é permeado de críticas que emergem de diversos setores sociais e acadêmicos. Melhorias são protagonizadas pelas próprias instituições de segurança pública, pelo poder executivo nacional, pelo poder legislativo, pelos estados, pelos municípios ou até mesmo por lideranças comunitárias locais.

Os esforços promovidos pela Polícia Comunitária, segundo Skolnick e Bayley (2006), estão presentes nas democracias ao redor do mundo e representa o lado progressista e avançado do policiamento, pois pensa a prática policial situada socialmente. Além do policiamento comunitário, à medida que a pressão social cobra a redução da violência e a maior qualidade nos serviços de segurança, a Polícia Militar passa a adotar instrumentos gerenciais concebidos pelo paradigma gerencialista da *New Public Management*, ou, Nova Gestão Pública (NGP), onde se busca uma abordagem mais objetiva e imparcial, com o uso de estratégias funcionalistas e ferramentas estatísticas generalizantes.

A partir desta aparente contradição epistemológica, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: como a tensão relacional micro-macro se apresenta nas práticas estratégicas de policiamento comunitário em um contexto de segurança pública que busca a aproximação entre policiais e sociedade civil? O objetivo é analisar as micropáticas estratégicas de Polícia Comunitária conduzidas por membros de uma Unidade Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) em Uberlândia em um contexto de tensão relacional micro-macro. Promovida pelas instituições policiais brasileiras, a reforma policial é aqui conceituada pelas mudanças nas práticas policiais, mesmo que não sejam legalmente reconhecidas pelo Estado ou por ato normativo institucional. Essas reformas são promovidas pelas organizações policiais com o intuito de melhorar os serviços públicos prestados à comunidade local, com base nos pressupostos da Polícia Comunitária.

A fundamentação da pesquisa tem como base a perspectiva da Estratégia-como-Prática (*strategy-as-practice* – SAP) e estudos sobre Polícia Comunitária (SKOLNICK; BAYLEY, 2006) e a Nova Gestão Pública – NGP (BRESSER-PEREIRA, 1998). A SAP não separa o planejamento e a execução da estratégia, que passa a ser vista como algo que as pessoas fazem, não como aquilo que as organizações têm (JOHNSON; LANGLEY; MELIN, 2007; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 1996). Esta perspectiva enfatiza as práticas cotidianas de sujeitos imersos em contextos macro e micro. A NGP e a Polícia Comunitária estão presentes em todos os Estados brasileiros e em várias democracias ao redor do mundo.

A pesquisa foi conduzida por pressupostos interpretativistas e uma abordagem qualitativa. O público pesquisado é composto por policiais do 17º Batalhão da Polícia Militar

(17º BPM) em Uberlândia (nível micro) que realizam o policiamento comunitário da Rede de Vizinhos Protegidos (RVP); a análise dessas práticas é contextualizada no âmbito das propostas/normas federais e estaduais (macro). A partir de uma orientação da etnometodologia (GARFINKEL, 1967), foram aplicadas as seguintes técnicas de coleta de dados: pesquisa documental, entrevistas episódicas e observação participante/notas do caderno de campo.

Ao relacionar o campo da SAP com o contexto da segurança pública brasileira, é preciso alguns cuidados na condução da pesquisa, pois embora não se tenha efetivada a reforma normativa ampla e padronizada para todo o país, o contexto social, político e acadêmico favoreceu a emergência de novas práticas policiais. Apesar de o sistema policial brasileiro ser rígido, sobretudo pelo fato da própria Constituição Federal não permitir uma reforma profunda e imediata a nível nacional, ocorrem iniciativas de policiamento comunitário protagonizadas pela Polícia Militar. Na PMMG, programas preventivos guiados especialmente pelos valores da Polícia Comunitária têm sido conduzidos por policiais especializados e direcionados a comunidades específicas.

Este artigo está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução. As próximas duas seções abordam a tensão relacional micro-macro na estratégia vista como prática social; e, o gerencialismo da nova gestão pública e a prática social da Polícia Comunitária. A seção seguinte descreve os procedimentos metodológicos da pesquisa. Em seção específica, os resultados do estudo são apresentados e analisados. Uma seção com as conclusões encerra o artigo.

2. A tensão relacional micro-macro na estratégia vista como prática social

Desde os anos 1980, a pesquisa em estratégia tem sido largamente baseada na tradição macroeconômica, com ênfase no comportamento das empresas e dos mercados, com análises e diagnósticos que reduzem a estratégia a algumas variáveis em que há pouca evidência da ação humana (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). Os modelos de estratégia mundialmente reconhecidos tiveram sua fundamentação basilar na economia moderna e no positivismo (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 2004) e se interessavam ora pela formulação, ora pela formação da estratégia como etapas distintas e separadas. Esta perspectiva também contribuiu para a construção histórica do campo com base na centralidade e na posição elitista do estrategista, símbolo da modernidade.

Desde o final dos anos 1990, o campo da estratégia tem passado por questionamentos e críticas à insistente predominância de pressupostos modernistas e positivistas. Ao considerar “a imparcialidade científica superior ao engajamento prático, o geral superior ao contextual, e o quantitativo superior ao qualitativo” (WHITTINGTON, 2004, p. 45), o campo era questionado pelo uso de metas e objetivos básicos de longo prazo, posicionamento estratégico e modelos analíticos fundamentados na economia e em modelos prescritivos (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004). Mesmo com os enormes ganhos que trouxe para os estudos em estratégia, o modernismo imprimiu restrições epistemológicas e sua superação permitiu o estudo da estratégia sob outras perspectivas, abrindo caminho para estudos que incluam as pessoas, a estratégia e a própria organização.

Para pensar a estratégia “após o modernismo”, Whittington (2004) argumenta ser necessário não restringir o pensamento aos pressupostos rígidos do modernismo, tampouco abandoná-lo totalmente; significa aproveitar os benefícios de ambas correntes. A ciência racional seria então incorporada a um contexto mais amplo de práticas, permitindo sua pluralidade. Os estudos da estratégia como uma prática social ou SAP (*Strategy-as-practice*) não separam a formulação e a implementação da estratégia, os quais, segundo Wilson e Jarzabkowski (2004), são dois processos que compõem o *fazer estratégia*, num pensar e agir

estrategicamente que são coexistentes e interdependentes. A estratégia passou a não ser vista mais como um substantivo de propriedade das organizações, mas como um verbo no gerúndio, representado pelo termo *strategizing*, sem palavra correspondente na língua portuguesa.

O campo passou de uma visão tradicional de estratégia, vista como algo que as organizações *têm*, para uma visão baseada nas práticas, vista como algo que as pessoas *fazem* (JARZABKOWSKI, 2004; JOHNSON; LANGLEY; MELIN, 2007; WHITTINGTON, 2004; JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). Isso significa que estratégia é algo que permanece em constante movimento, seus atores são todos os que lidam com esse *strategizing*. A organização também sofre mudanças ontológicas, passando a não ser vista mais como um substantivo (*organization*), mas pelo verbo *organizing*. Nessa perspectiva, a organização está sempre acontecendo, em um processo constante de transformação.

Ao pesquisar a estratégia da organização, no campo da SAP, os atores do *fazer estratégia* não são apenas aquelas pessoas dispostas no topo da hierarquia organizacional, responsáveis pela elaboração do planejamento estratégico, mas também todas as pessoas atuantes nos diferentes níveis hierárquicos da organização. Esses atores da estratégia não agem isoladamente, pois são influenciados pelas diversas instituições sociais das quais fazem parte; e, suas ações devem ser compreendidas em seu contexto social mais amplo (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007), a qual deve ser analisada sob uma ampla visão sociológica direcionada à prática (WHITTINGTON, 2007).

Para compreender as práticas estratégicas da organização, o pesquisador deve, primeiramente, ter consciência de que essas práticas estão dentro de uma *tensão relacional* entre os níveis macro e micro, os quais influenciam e são influenciadas mutuamente, coexistem e interagem por meio de diversos fatores intermediários (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004). De forma geral, no nível da macroanálise, destacam-se as instituições sociais, econômicas e políticas; no nível micro, podem ser citados os discursos, as práticas e os gestos. As práticas ocorrem em contextos amplos, mas também em micro contextos onde a ação está localizada, ou seja, elas ocorrem dentro de uma interação coexistente e fluida entre os contextos micro e macro (JARZABKOWSKI, 2004; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004).

Segundo Whittington (2004), o interesse da estratégia no âmbito micro se deve, ao menos, a três pontos: aos resultados desapontadores obtidos no nível organizacional em decorrência da negligência acerca das microatividades; à convicção dos pesquisadores de que a vantagem competitiva sustentável reside no detalhe, ao invés do grandioso e óbvio; e, à responsabilidade dos gestores, que estão engajados nas atividades que ocorrem neste nível. Conforme advertem Wilson e Jarzabkowski (2004), o foco nas microatividades trazem riscos e desafios. Quando se ignora o contexto, há um sério risco dos estudos tenderem ao mero reducionismo. Este risco deve ser evitado pelo pesquisador, pois ao trabalhar com as micropráticas, deve ser dada a mesma ênfase as suas influências contextuais. De maneira semelhante, Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007) afirmam que é importante considerar que os microfenômenos, traduzidos por microações, precisam ser compreendidos em seu contexto social mais amplo.

Ambos os níveis, macro e micro, são bidirecionados, ou seja, qualquer atividade que aconteça estará relacionada tanto ao contexto macro quanto ao micro (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004). Afinal, os microfenômenos precisam ser compreendidos em seu contexto social mais amplo, pois os atores não estão interagindo de forma isolada, mas sofrem influência das pluralidades das instituições sociais das quais eles pertencem (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004).

Dentre as vantagens de se estabelecer essa conexão entre o nível micro e macro, Seidl e Whittington (2014) afirmam que há, assim, uma compreensão mais holística do *fazer*

estratégia. É necessário uma integração e um movimento alternado entre uma visão ampla e outra mais restrita. Essas combinações entre níveis possibilita melhor entender como as práticas locais participam nas grandes configurações e como elas entram com seus elementos e recursos em outras atividades (NICOLINI, 2009). Há, portanto, um esforço para se estabelecer, nas pesquisas da SAP, um progresso em direção a propostas de conexões mais efetivas entre as atividades estratégicas locais e os fenômenos sociais mais amplos, consideradas como práticas dos sujeitos e práticas dos contextos (NICOLINI, 2009; SEIDL; WHITTINTON, 2014).

Portanto, ao não se considerar apenas as micropráticas realizadas internamente, sem considerar suas influências num olhar mais abrangente, a visão de macro e micropráticas trazem riscos metodológicos, pois esses níveis micro e macro interagem por meio a uma gama de fatores intermediários. Deve-se, portanto, considerar a complexidade de suas influências (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004; JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007), seja por meio da inter-relação entre os ambientes interno e externos, bem como pela *tensão relacional* de constituição e explicação mútua entre os níveis macro e micro.

O estudo da estratégia de uma organização, na perspectiva da prática social, não é realizado apenas no campo normativo, com o foco somente em modelos e planos estratégicos, como se eles não fossem influenciados pelas ações e motivações humanas. O campo da estratégia, outrora predominantemente influenciado pela economia, hoje é caracterizado por uma infinidade de estudos fundamentados em disciplinas como a psicologia, sociologia e antropologia.

Alinhado ao referencial teórico apresentado, a presente pesquisa interessa-se pelo *estrategizar*, ou, pelo *fazer estratégia*. Depois de apresentar, brevemente, o conceito de *tensão relacional* dentro da perspectiva da SAP, na próxima seção será abordado os temas relativos à Segurança Pública. Assim como acontece no campo da estratégia que se voltou para as práticas cotidianas dos sujeitos, admitindo-se epistemologias interpretativistas, o campo da segurança pública também se volta para a subjetividade, com o surgimento de conceitos como sensação de segurança e medo do crime.

3. O gerencialismo da nova gestão pública e a prática social da Polícia Comunitária

As mudanças na relação polícia e sociedade ocorrem em meio a uma tensão entre paradigmas na gestão da segurança pública: a denominada *New Public Management*, ou, Nova Gestão Pública (NGP) e os pressupostos da Polícia Comunitária que pensa a gestão da segurança pública a partir não apenas da eficiência dos serviços prestados, mas de uma ampliação do diálogo com a sociedade, ouvindo e servindo as comunidades locais em suas mais diversas e variadas solicitações (SKOLNICK; BAYLEY, 2006; ROSENBAUM, 2012; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994). A NGP é considerada, também, uma resposta do Estado frente aos anseios sociais por melhoria dos serviços públicos de forma geral (HOOD, 1991; BRESSER-PEREIRA, 1998, 2002; NIKOS, 2001). A sociedade passa a exigir serviços públicos de qualidade, incluindo segurança pública, com a devida prestação de contas (resultados) de um Estado excessivamente burocratizado e historicamente ineficiente.

Não apenas no Brasil, mas também em Minas Gerais, a gestão pública mineira tem sido reformulada pela NGP, com o uso de conceitos e ferramentas do *gerencialismo*. No início dos anos 2000, a administração da Polícia Militar em Minas Gerais foi subordinada ao governo do Estado, por meio da SEDS (Secretaria de Estado de Defesa Social), que passou a ser orientada por planejamentos estratégicos previamente acordados (MINAS GERAIS, 2007; PMMG, 2010; VIEIRA; PROTÁSIO, 2011).

A partir de então, a PMMG também vem “incentivando as comunidades a se organizarem no sentido da participação em reuniões para apresentar percepções sobre o policiamento” (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011, p. 208). A proposta é que os cidadãos mineiros

passassem a participar ativamente das políticas públicas, incluindo as de segurança, resguardados pelos anseios de cidadania e de democracia, produzindo novos relacionamentos do Estado com a sociedade.

Diferentemente da subjetividade estimulada pela Polícia Comunitária, que valoriza a interpretação do sujeito, alvo dos serviços públicos prestados ao cidadão, o gerencialismo promovido pela NGP valoriza o uso de ferramentas que garantem o controle e a eficiência da aplicação de seus recursos, auferidos numericamente. Esses mecanismos objetivos de controle afetam a avaliação do trabalho policial e dos gestores públicos; são pensados e se caracterizam por epistemologia positivista: o uso de ferramentas generalizadoras, que se afastam do sujeito, ganham mais notoriedade.

Orientada por uma influência gerencialista, a PMMG passou a se preocupar, já no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, com os relatórios numéricos, compostos por índices *cientificamente* auferidos. Segundo Vieira e Protásio (2011), por meio de uma visita técnica feita ao Estado de Nova York no final dos anos de 1990, buscou-se melhorar a capacidade institucional de resposta à sociedade. A partir daí, realizou-se, por exemplo, o planejamento operacional com uso de dados geoprocessados de criminalidade.

Em meados de 2004, houve um crescente esforço para a “criação de indicadores para fazer voltar-se toda a estrutura administrativa da PMMG para os objetivos e resultados da atividade-fim” (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011, p. 208). Surgia então o denominado *Controle Científico da Polícia*, uma ferramenta acrescentada à instituição a partir de setembro de 2005, quando foi estabelecida a “cientificidade das análises da eficiência dos serviços da PMMG à sociedade” (PMMG, 2010, p. 10).

[...] o “Controle Científico” foi implantado democraticamente, após ficar evidente, para oficiais e praças da Polícia Militar, que o controle da criminalidade, a reversão do quadro de sucessivos aumentos do número de homicídios e o restabelecimento da credibilidade social do serviço realizado por todos os policiais eram dependentes de uma relação mais objetiva e imparcial entre avaliadores e avaliados (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011, p. 210).

Segundo esses autores, nos últimos anos, houve a incorporação de argumentos em torno de expressões como indicadores, desempenho organizacional, contratualização e gestão por resultados. O “Controle Científico” da PMMG foi adequado ao acordo de resultados promovidos pelo governo de Minas Gerais, que em 2007 começou a contratualizar resultados com diversos órgãos da sua administração (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011).

Sobre esse novo paradigma da administração pública, Nikos (2001) defende que a NGP representa uma transformação do modelo de administração burocrática para um modelo inspirado na gestão de negócios do setor privado. Segundo o autor, passou-se a valorizar produtividade, lucratividade, competitividade e qualidade, com o uso de técnicas e métodos relacionados ao desempenho e à avaliação. Hood (1991) buscou explicar o motivo de tamanha aceitação, persuasão e proliferação da NGP, na década de 1980, ao redor do mundo, tornando-a uma das tendências internacionais mais marcantes na administração pública. Para o autor, há uma alegação clara de que a NGP ofereceria uma solução para todos os fins, um caminho para uma melhor prestação de serviços públicos, uma verdadeira panaceia.

Apesar das críticas à NGP (FONSECA; PEREIRA; GONÇALVES, 2015; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), sua ascensão parece ser explicada pelo que Hood (1991) chamou de megatendências da administração, quais sejam: (a) tentativa de retardar ou reverter o crescimento da máquina pública, em termos de gastos públicos; (b) ênfase na subsidiariedade na prestação de serviços, com privatizações e quase-privatizações, distanciando das instituições governamentais centrais; (c) automação e desenvolvimento da tecnologia da informação na prestação dos serviços públicos, e; (d) desenvolvimento de uma agenda direcionada mais ao ambiente internacional, voltada para questões gerais de gestão pública, formulação de políticas, estilos de decisão e cooperação intergovernamental.

Inclusa no campo da gestão pública, a reforma das práticas policiais sob a égide da Polícia Comunitária também está relacionada à reforma do Estado. Ao examinar algumas das experiências da Polícia Comunitária na América Latina, Frühling (2007) avalia que a reforma da polícia nesses países tem ocorrido devido influências da reforma do Estado, caracterizada pela: redução do aparelhamento estatal; privatização de certas funções do governo; descentralização de outras funções para os governos locais e regionais; e, busca de mecanismos de prestação de contas para assegurar a eficiência e eficácia dos órgãos governamentais.

Assim como em outras democracias existentes no mundo, a emergência da Polícia Comunitária ocorrida nas décadas de 1970 e 1980, em diferentes países da América do Norte e da Europa ocidental, influenciou e continua influenciando a implantação da Polícia Comunitária no Brasil. As mudanças das práticas policiais podem ser identificadas no país por meio de diversas pesquisas sobre as organizações policiais (FERRAGI, 2011; FRÜHLING, 2007; TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012) que citam exemplos pontuais de protagonismos liderados pelas instituições brasileiras de segurança pública, principalmente pelas polícias militares dos Estados.

A Polícia Comunitária representa uma mudança de mentalidade, tanto dos policiais quanto do público para o qual se destinam os serviços de segurança pública. Construído com base na literatura apresentada, o Quadro 1 sintetiza os pressupostos da Polícia Comunitária frente aos pressupostos da Polícia Tradicional, por meio dos norteadores das práticas policiais. O modelo tradicional, presente nos EUA desde os anos 1930, sofreu sérias críticas, fazendo com que todos repensassem o papel da polícia (ROSENBAUM, 2012). Segundo Skolnick e Bayley (2006), os líderes das polícias já teriam compreendido na prática o que já vinha sendo constatado nas pesquisas acadêmicas: que os pressupostos tradicionais de policiamento já não estavam solucionando os problemas de segurança pública como se esperava. A solução foi, então, reformular estratégias de policiamento, por meio de uma aproximação da polícia e da sociedade, para que juntas se tornassem coprodutoras da prevenção do crime.

Quadro 1 – Polícia Comunitária *versus* Polícia Tradicional

Norteadores das práticas policiais	Pressupostos das práticas de Polícia Tradicional	Pressupostos das práticas de Polícia Comunitária
Interação entre a polícia e a comunidade	Relacionamento distante: policial combatente temido e inimigo do crime. Sociedade passiva e não responsável.	Conhecido e amigo da comunidade local. Sociedade ativa e corresponsável.
Rotinas de 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
Objetivos da prática policial comunitária	Foco no incidente criminal	Foco nos problemas da comunidade e no medo crime
Resultados esperados da prática policial comunitária	Alta capacidade de combate e enfrentamento do crime via punição. Consequentemente, infrator amedrontado e baixos índices criminais	Alto relacionamento com a comunidade, conquistando o respeito e o apoio de todos. Consequentemente, ausência do medo do crime e da desordem

Fonte: elaborado a partir de Rosenbaum (2012), Skolnick e Bayley (2006) e Trojanowicz e Bucqueroux (1994).

A aplicação dos pressupostos da Polícia Comunitária já está presente em todos os Estados brasileiros (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012), na América Latina (FRÜHLING, 2007) e é comum nas democracias ao redor do mundo (SKOLNICK; BAYLEY, 2001, 2006). O entendimento comum é que a sociedade civil e suas múltiplas instituições devem participar diretamente na melhoria dos serviços públicos de segurança, por meio de uma nova parceria

entre o público e a polícia, ou seja, a inclusão da sociedade civil às práticas estratégicas de segurança pública. Com a promoção dessas novas práticas, as organizações policiais deixaram de focar somente nos índices criminais e passaram a considerar, também, o medo do crime e os problemas apontados pela própria comunidade, mesmo aqueles não emergenciais.

Segundo Frühling (2007), o aumento significativo da violência em quase todos os países da América Latina tem influenciado uma série de mudanças institucionais, que vão desde esforços para reformar o processo de justiça criminal, até a implantação do modelo de policiamento comunitário, que assumiu um papel central no debate sobre policiamento nos últimos anos. Essas iniciativas são influenciadas, dentre outros fatores, pelo processo de democratização ocorrido nos anos 1980 e 1990.

Como afirma Skolnick e Bayley, (2006, p. 57), “o policiamento comunitário cresceu a partir da concepção de que a polícia poderia responder de modo sensível e apropriado aos cidadãos e às comunidades”, ou seja, de maneira subjetiva. Para lidar com os anseios sociais, realizados por meio da participação social democrática, numa polícia que almeja ser cidadã, é necessário caracterizar grupos que se diferenciam por suas identidades e mobilizações sociais, ou seja, as políticas públicas de segurança devem ser desdobradas territorialmente pelos municípios, e estes por suas vezes permitirem que o desdobramento continue até chegar às comunidades locais. A multiplicidade dos propósitos que se emerge nessas mobilizações deve ser gerida por uma polícia flexível de comando descentralizado e, portanto, que passou por mudanças de suas práticas policiais, sob a égide da Polícia Comunitária.

O policiamento comunitário é executado por policiais especialistas, rotineiramente e prioritariamente empenhados nessa atividade, de forma descentralizada e personalizada. Entretanto, mesmo que não esteja empenhado especificadamente no policiamento comunitário, espera-se que todo policial seja praticante da Polícia Comunitária. Entendida como base da cultura organizacional (ou uma filosofia organizacional), Polícia Comunitária é um conjunto de valores que orienta o trabalho de todos os membros da organização (SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994).

4. Procedimento metodológicos

A pesquisa foi fundamentada em uma perspectiva interpretativista da estratégia (RASCHE; CHIA, 2009) vista como uma prática social, a partir da qual, o público pesquisado e suas interpretações se tornam centrais. Quanto à abordagem dos dados, esta pesquisa adota uma abordagem de natureza qualitativa. O Quadro 2 apresenta o público pesquisado.

Quadro 2 – Público da pesquisa em contextos macro e micro

Níveis de análise	Exemplos da literatura	Público da pesquisa
Macro	Contextos amplos: instituições sociais, econômicas e políticas.	Estado de Minas Gerais; e, Polícia Militar de Minas Gerais.
Micro	Micro contextos, onde a ação está localizada: discursos, atos, pensamentos e gestos.	Policiais do 17º BPM que lidam cotidianamente com as práticas de policiamento comunitário.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Wilson e Jarzabkowski (2004).

A pesquisa foi realizada em Uberlândia, maior cidade da região do Triângulo Mineiro e uma das maiores do Estado de Minas Gerais. Na cidade, atuam quatro Unidades de Execução Operacional da PMMG, além de sediar uma Unidade de Direção Intermediária chamada de 9ª Região da Polícia Militar (9ª RPM), responsável por dezoito municípios do norte do Triângulo Mineiro. Os policiais que participaram da pesquisa (nível micro) trabalham no 17º Batalhão da Polícia Militar (17º BPM). Essa unidade foi escolhida por ser a Unidade de Execução Operacional mais antiga da cidade, além de adotar práticas de

policciamento comunitário reconhecidas institucionalmente. O 17º BPM, que já foi responsável, sozinho, pelo policiamento de grande parte do Triângulo Mineiro durante sua gênese, atualmente possui responsabilidade territorial apenas no setor leste, setor sul e parte da região central da cidade de Uberlândia.

Sob uma abordagem etnometodológica (COULON, 1995; GARFINKEL, 1967), foram aplicadas as seguintes técnicas de coleta de dados: (a) pesquisa documental (RICHARDSON, 2012) em leis e regulamentos sobre a atuação policial no Brasil e em Minas Gerais; (b) entrevistas episódicas (FLICK, 2003) com duração média de 1,5 horas e um total de 26 entrevistados, realizada com policiais empenhados diretamente no policiamento comunitário, incluindo os comandantes do batalhão e das companhias do 17º BPM; e, (c) observação participante (RICHARDSON, 2012; SELTZ; WRIGHTSMAN; COOK, 1987) junto às equipes de policiamento comunitário do batalhão e às equipes gestoras, em um total de 106 horas. Para fins de confidencialidade, os entrevistados serão identificados, no presente texto, pelo código *E* (E1, E2, E3 e outros).

O fato de não haver policiais com atribuição específica (e exclusiva) de policiamento comunitário, dificultou a definição do público. Em tese, todos os policiais militares praticam a Polícia Comunitária, qualquer que seja sua função; entretanto, foi possível identificar, dentro do conjunto de serviços ofertados à população, aqueles programas que mais se relacionavam com a comunidade civil, cujas diretrizes possuíam objetivos especificadamente ligados à promoção da Polícia Comunitária junto ao público civil. Durante a própria coleta de dados, identificaram-se os policiais que tinham participação mais direta no policiamento comunitário e, a partir daí, estabelecia novos contatos.

Todos os dados coletados no campo foram transcritos e analisados numa abordagem qualitativa. A análise de conteúdo (BARDIN, 1977) foi aplicada para a análise do material pesquisado. Inicialmente, a redução desse material foi realizada com a codificação que abrange todos os elementos relevantes para a pesquisa. Bardin (1977) propõe as seguintes etapas: pré-análise; codificação, categorização e quantificação de informações; e, por fim, interpretação dos dados. O desafio dessa técnica foi reduzir todo o material coletado no campo de pesquisa em unidades de análise menores. Ou seja, todo o material transcrito foi reduzido para um tamanho significativo e adequado, considerando ainda o seu conteúdo e sua intenção, para que não se perca sua essência.

O desafio das análises das interações dos militares com a sociedade civil, no policiamento comunitário, esteve em compreender como o 17º BPM teria incluído o público civil nas práticas estratégicas de segurança pública em uma instituição militar – PMMG – que lida cotidianamente com a morte e a violência, num contexto social violento, que prioriza a persecução criminal, ao mesmo tempo em que valoriza as interações sociais que caracterizam suas práticas. Além de mapear o contexto macro, foi necessário relacioná-lo com o nível de análise micro, aquele em que as práticas se apresentam numa tensão relacional (JARZABKOWSKI, 2004; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004). Assim, considerando que as práticas ocorrem/estão situadas em contextos amplos, mas também em micro contextos onde a ação está localizada, as micropráticas presentes nas entrevistas e no caderno de campo da observação participante, nas interações e nas conversações que caracterizam as práticas policiamento comunitário observadas e relatadas no decorrer da pesquisa, foram relacionadas ao nível de análise macro.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em conformidade com os documentos internos da PMMG (pesquisa documental), o 17º BPM adota diretrizes para promoção do policiamento comunitário. A Rede de Vizinhos Protegidos (RVP) é o principal programa de policiamento comunitário do batalhão, que busca conquistar a confiança do público, numa maior proximidade entre a comunidade e o policial

militar, de modo que este passe a ser uma referência local. Outro objetivo do programa é sensibilizar as pessoas a adotarem mudanças de comportamentos, principalmente com medidas de autoproteção. Para tal, estabelece-se uma rede de proteção, mobilizando os moradores de uma rua ou de uma pequena região do bairro, em prol de objetivos ligados à segurança ou a qualquer problema apontado pela própria comunidade.

Cada grupo de moradores, participantes do programa, é chamado de “célula”, formadas e mantidas por meio de reuniões comunitárias. Aos participantes do programa, são disponibilizados números de contato especiais, como alternativas ao tradicional 190: número do telefone celular pessoal de alguns policiais e o número do telefone fixo da Companhia responsável pelo policiamento no bairro. Os integrantes do programa eram identificados por meio de uma placa colocada de forma visível no muro das residências, com os dizeres “residência monitorada”, seguidos pelo nome do programa “Rede de Vizinhos Protegidos”, o número de contato do Disque Denúncia (181) e o logotipo da PMMG. Criava-se também um grupo virtual no aplicativo de mensagens instantâneas no celular (*WhatsApp*) para cada célula.

Os policiais responsáveis pela criação das células de RVP, geralmente, são também os mesmos responsáveis pela manutenção delas. Em cada uma das quatro Companhias PM, que dividem a responsabilidade territorial do Batalhão, possui uma equipe fixa, de dois ou três policiais, destinada especificadamente a esse programa de policiamento comunitário. Percebeu-se que os policiais conheciam as células com facilidade e empenhavam-se em atender o público em suas mais diversas solicitações. O policial conhecia e era conhecido pelo público, relacionava cotidianamente com os moradores locais e criava laços de amizade.

Junto às equipes policiais da RVP, foram observadas diversas práticas: reuniões comunitárias, patrulhamentos nas células da RVP, contatos pessoais realizados pelos policiais com os moradores locais, atendimento às reclamações e solicitações dos moradores, feitas por telefone ou pelo aplicativo de mensagens virtuais (*WhatsApp*), bem como às emergências policiais mais complexas que exigiam o apoio de equipes policiais próximas, como as perseguições a veículos, a busca de infratores, o amparo dado às vítimas de crimes violentos, o atendimento emergencial em acidentes de trânsito e outras atividades afins. Com a observação participativa, acompanhou-se a rotina administrativa do batalhão, que objetivava: confeccionar relatórios às instâncias superiores; manusear o banco de dados sobre os índices criminais; analisar e apresentar estudos estatísticos; e, assessorar diretamente o comando em assuntos ligados aos índices, metas e estatísticas no geral.

Documentos mostram, enquanto macropráticas, que há uma preocupação da PMMG em promover as práticas de Polícia Comunitária a nível micro. Os documentos e diretrizes que versam sobre Polícia Comunitária na PMMG mostram que se busca promover a participação da comunidade, para que, assim, reduzam-se as taxas de ocorrências e o medo do crime. Desde a década de 1990, a PMMG estimula, por meio de suas diretrizes internas, reforma de suas práticas policiais sob a égide da Polícia Comunitária, ao mesmo tempo em que tem se valorizado as técnicas e os métodos gerencialistas.

A análise das práticas estratégicas de gestão do policiamento mostrou forte influência do gerencialismo promovido pela NGP, com o emprego de metas e indicadores de desempenho, auferidos pela própria PMMG, na chamada “gestão orientada por resultados”. Doutrinariamente, as práticas de policiamento comunitário são gerenciadas por meio de documentos com linguagem prescritiva formulada pela alta direção da PMMG.

O termo “estratégia” na PMMG é interpretado sob uma visão positivista e funcionalista. Os relatórios e documentos que os policiais confeccionavam estavam alinhados com o que era previsto nos Planos Estratégicos, ainda vistos como substância. No Plano Estratégico 2016-2019, usam-se termos/instrumentos próprios da estratégia de negócios como, por exemplo, *Balanced Scorecard*, *Matriz SWOT*, *marketing* e vantagem competitiva. Esses termos da administração de empresas privadas e mercado foram adaptados pela PMMG

para o setor público. Conforme Whittington (2004), é possível que a estratégia se desvincule das imparcialidades científicas do modernismo, com uma visão mais direcionada à prática; porém, a gestão do policiamento comunitário em análise não está inclusa nessa perspectiva mais recente da estratégia.

Por meio das práticas policiais, observou-se que a prevenção do crime é realizada por meio da promoção da sensação de segurança, combatendo-se o medo do crime (de forma subjetiva, próxima ao público civil, origem e alvo das práticas policiais), ao mesmo tempo em que se combatem os índices criminais (de forma objetiva, distante da realidade cotidiana das comunidades). Há, portanto, uma contradição: gerenciar a sensação de segurança, um aspecto essencialmente subjetivo, por meio do cientificismo modernista de uma gestão pautada em resultados auferidos por indicadores, de forma centralizada.

Uma saída para essa contradição foi encontrada pelos próprios policiais, ao considerar Polícia Comunitária como sendo o *bom trato* do policial militar para com o público civil. Pelo senso comum, todo ato de cortesia do policial para com o público pode ser considerado como sendo Polícia Comunitária; como por exemplo, falar um “bom dia”, ajudar um idoso, ou até mesmo conversar com uma criança. Os defensores dessas práticas acreditam que isso traz redução de índices criminais; os que desaprovam afirmam que é um descuido ou uma fraqueza no combate ao crime.

Embora essa visão de Polícia Comunitária esteja presente no senso comum e, portanto, seja importante para a abordagem etnometodológica (COULON, 1995; GARFINKEL, 1967), não é a visão presente na literatura sobre Polícia Comunitária. Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 15, 16, 17, 18, 20) afirmam que o policiamento comunitário: “não é relações públicas”; “não é condescendente com o crime”; “lida com problemas reais”; “não é apenas um nome a mais para o trabalho de serviço social”; e, sobretudo, “o policiamento comunitário não é apenas um nome a mais para outras iniciativas da polícia tais como prevenção do crime, relações da polícia com a comunidade ou o policiamento através da resolução de problemas”.

Não se constatou, em nível micro, a mesma interpretação do que é defendido na literatura e nos documentos pesquisados no nível das macropráticas, de como deveria ser praticado o policiamento comunitário. Valorizando o senso comum, a etnometodologia considera que o mundo social se realiza em atos práticos contínuos, portanto, é diverso, heterogêneo e subjetivo, embora seja passível de ser analisado, por meio das interações e consequente relatabilidade das práticas (COULON, 1995; GARFINKEL, 1967).

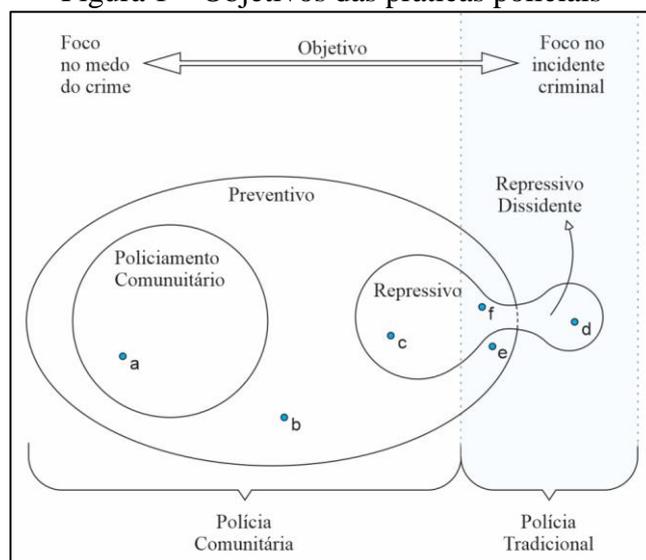
No nível de análise micro, os objetivos do policiamento comunitário são múltiplos, ora aproximando-se dos pressupostos das práticas de Polícia Tradicional, ora dos pressupostos das práticas de Polícia Comunitária. Estas com foco no medo do crime e aquelas com foco no incidente criminal. Como dito, os documentos não dizem o que, de fato, fazem os policiais, nem tampouco, o que governa suas práticas. Por isso, o senso comum foi a principal fonte para construção da Figura 1, que sintetiza os objetivos das práticas policiais observadas.

Na Figura 1, as práticas policiais foram dispostas em seis grupos, quanto a seus objetivos. Os pontos na figura podem ser exemplificados pelas: (ponto a) reuniões comunitárias executadas pelos policiais; (ponto b) patrulhamentos ostensivos realizados, com fins preventivos, por meio do contato comunitário; (ponto c) atendimento emergencial de uma ocorrência policial, onde se previne futuras infrações por meio do auxílio à vítima e da garantia dos direitos fundamentais ao infrator, tornando possível sua recuperação; (ponto d) atendimento de uma ocorrência policial de alta periculosidade e extrema complexidade, com o envolvimento de reféns e armamento de alto poder de fogo, onde a captura do criminoso e/ou restauração da ordem pública exige ações essencialmente repressivas; (ponto e) patrulhamentos ostensivos em locais de grande movimento de pessoas, com fim de coagir infratores, sem realizar a interação comunitária; (ponto f) fiscalização de trânsito onde as multas são aplicadas sem a abordagem do motorista; ou, um atendimento emergencial de uma

ocorrência policial, onde se previne futuras infrações por meio, apenas, do encarceramento do infrator.

Quanto mais à direita da Figura 1, menor é o relacionamento com a comunidade e maior é o interesse pelo crime violento. Ou seja, os pontos apresentados mais à direita estão mais ligados à gravidade das intervenções policiais, inerente ao risco que qualquer atividade policial imputa a qualquer policial militar (relacionado com o risco de vida ou o risco jurídico; os erros são punidos mais severamente quando as práticas estão mais à direita da figura). De forma oposta, quanto mais à esquerda, maior é o interesse das práticas estratégicas com o medo do crime e a sensação de segurança, maior é o relacionamento com a comunidade e menor é o risco da atividade policial. Quanto mais a esquerda da figura, maior é a necessidade da iniciativa, da criatividade e do voluntarismo dos praticantes.

Figura 1 – Objetivos das práticas policiais



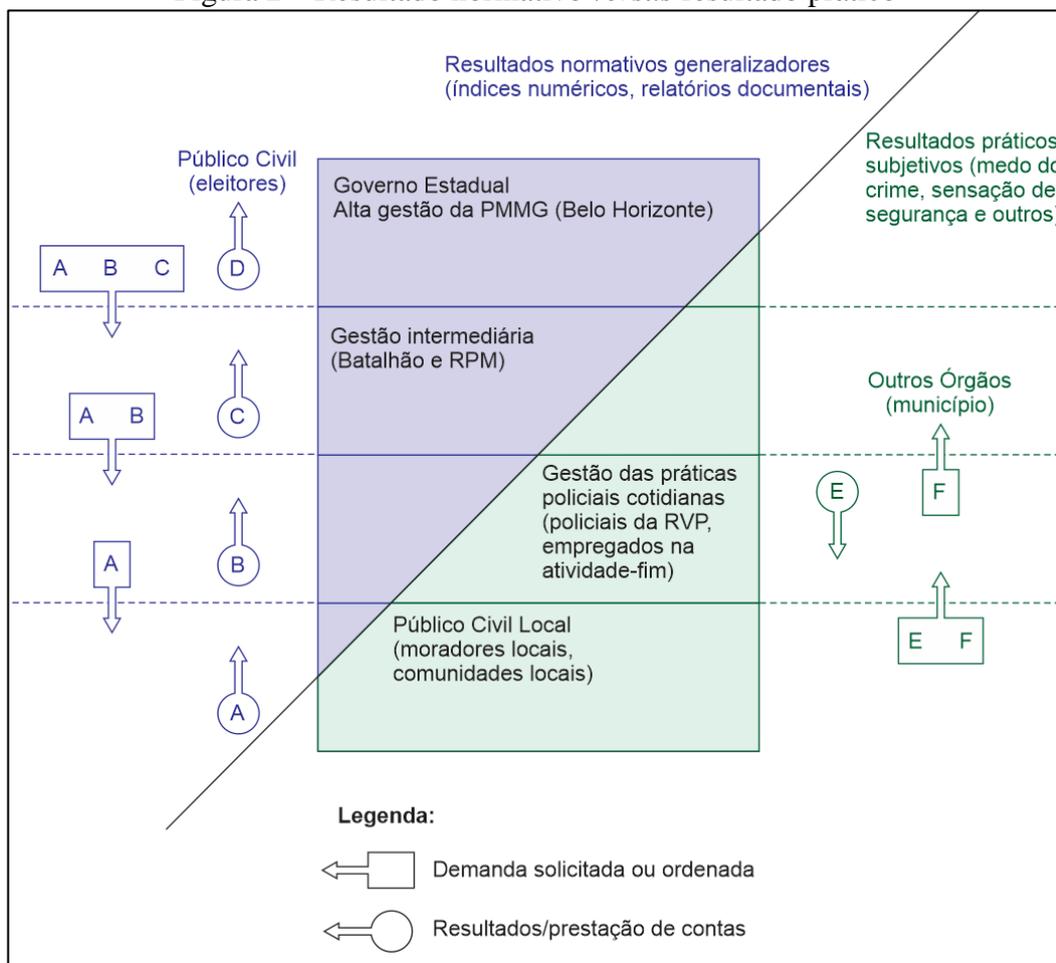
Fonte: elaborado pelos autores.

Todos iniciam o turno de serviço com uma missão inicial, dentro de algum desses pontos. Entretanto, em um mesmo turno de serviço, o policial pode improvisar qualquer uma das práticas apontadas na Figura 1, basta que a situação, mesmo que efêmera, exija, ou, simplesmente o influencie. A mudança dos objetivos das práticas de policiamento, no mesmo turno, é mais frequente e mais fácil da esquerda pra direita, do que da direita para esquerda (FIGURA 1). Práticas à esquerda necessitam do voluntarismo e da habilidade pessoal do policial, enquanto que as práticas à direita são caracterizadas pelo simples cumprimento de ordens ou pelo aspecto emergencial que a situação exige (risco de vida), sendo estas também mais valorizadas pela PMMG, pela sociedade e pelos próprios policiais. Os gestores admitem ser mais fácil recompensar as práticas repressivas, onde o desempenho policial é mais notado. Exemplo disso são as Notas Meritórias e a Promoção por Ato de Bravura.

Por exemplo, quando há uma emergência grave ou quando é afrontado por um infrator agressivo, o policial pode ir da extrema esquerda para a extrema direita da figura em instantes. O policial deve estar preparado pra isso, como identificado nas entrevistas: “quem trabalha bem na polícia comunitária, trabalha em qualquer outra área da polícia, mas o contrário, não é verdadeiro” (E3); “eu acredito que tem mais policiamento repressivo [...] muitos focam o repressivo porque é mais fácil de mensurar [...] quando surgem outras demandas, o preventivo é deixado um pouco de lado” (E22). Percebe-se que o foco no incidente criminal ainda é prioritário, a gestão ainda é centralizada e não participativa, com foco no orçamento e no efetivo, como apontado no Quadro 1 como pressupostos da Polícia Tradicional.

As análises gerenciais feitas pelas seções administrativas do batalhão são realizadas em duas frentes: (a) analisam-se os relatórios confeccionados pelos policiais da atividade-fim, por exemplo, registros dos crimes, registros das criações das células de RVP e registro das reuniões comunitárias; frente às (b) metas criadas pelo comando do Batalhão, pela PMMG e pelo Estado de Minas Gerais. Assim, a gestão do Batalhão, por meio dos números, está mais ligada às mudanças (aumento e diminuição) dos registros documentais (atividade-meio), não necessariamente às mudanças das práticas policiais (atividade-fim). Os policiais empregados na RVP também realizam atividade-meio, sendo cobrados pelo aumento/diminuição dos registros. Os policiais não são cobrados, necessariamente, pelas práticas, são cobrados pelo que os documentos consideram como resultado: os registros. Na prática gerencial, a avaliação quantitativa sobressai à qualitativa. Os policiais empregados na RVP entregam resultados diferentes para cada uma dessas atividades: a administrativa e a operacional, como as chama.

Figura 2 – Resultado normativo *versus* resultado prático



Fonte: elaborado pelo próprio autor.

As práticas estratégicas de gestão do policiamento comunitário estão numa tensão relacional micro-macro onde o nível macro é traduzido para o contexto das micropáticas em suas particularidades. Ou seja, ao mesmo tempo em que as práticas de gestão estão influenciadas pelo nível macro, também são configuradas pelo senso comum das micropáticas. Essa tensão relacional provoca o seguinte dualismo na atividade-fim: por um lado, a gestão está direcionada para os resultados normativos generalizadores requeridos pelo escalão superior; e, por outro lado, um resultado prático subjetivo, ligado ao medo do crime, à sensação de segurança, aos pequenos delitos e a qualquer outra solicitação feita pelo público civil. No primeiro caso, os problemas são apontados pelo Estado e/ou pela gestão do BPM, da

RPM ou da PMMG (de forma centralizada); no segundo caso, os problemas são apontados pelos civis, a quem se destinam as práticas policiais (de forma descentralizada e particular).

Dentro da gestão intermediária (Figura 2), as práticas de gestão do batalhão não lidam com o público civil, apenas recebe a demanda solicitada/ordenada pelo escalão administrativo superior, para o qual também entrega seus resultados normativos generalizadores (documentais). As seções administrativas do batalhão traduzem, aos policiais empregados na atividade-fim, as metas recebidas da alta gestão em Belo Horizonte. Os relatórios são produzidos, condensados, trabalhados estatisticamente e enviados para os escalões superiores como resultados. Algumas metas são consideradas difíceis ou impossíveis de serem traduzidas; para esses indicadores, os próprios policiais das seções administrativas empenham-se em acompanhar as variáveis e produzir os resultados.

Tanto os crimes quanto as reuniões comunitárias são gerenciadas pelo mesmo mecanismo: relatórios e estatísticas; ou seja, as seções administrativas do batalhão não analisam as práticas de policiamento, na atividade-fim, elas analisam as práticas de se registrar um relatório. A gestão, portanto, não tem o foco na atividade-fim, mas o foco nos registros burocráticos da atividade-meio, exercida de forma centralizada. Os policiais empregados cotidianamente na atividade-fim do policiamento comunitário lidam, portanto, com dois tipos de resultados. Por um lado, entregam um resultado documental, com base nos relatórios e nos índices numéricos, assumindo um papel da atividade-meio ao confeccionar relatórios documentais. Por outro lado, entregam um resultado prático, auferido subjetivamente em resposta a uma demanda proveniente do próprio público civil local, com o qual interage de forma pessoal e constante. Essas duas maneiras de prestar contas não são coincidentes, os policiais da RVP empregados na atividade-fim, considerados também como estrategistas (praticantes das estratégias de policiamento comunitário) devem lidar com a demanda micro, que é múltipla, local e subjetiva, bem como lidar com as decisões da alta gestão, que é generalizadora, centralizada e responsável pelo planejamento estratégico normativo do Estado e pelos resultados estatísticos entregues aos eleitores.

A gestão do medo por meio das estatísticas promove uma crise epistemológica, presente na seguinte dicotomia: (a) lidar com índices criminais documentalmente, de forma centralizada e não participativa, com foco no orçamento e no efetivo, por meio do gerencialismo; e, (b) lidar com a sensação de segurança, por meio de uma abordagem subjetiva dos praticantes da estratégia, com foco na promoção de programas educativos, preventivos e de relacionamento comunitário, cujo sucesso depende do voluntarismo dos militares e da comunidade local.

Os praticantes da estratégia em análise sofrem dessa ansiedade: há um esforço em gerenciar o medo por meio das estatísticas, e, também, o esforço em gerenciar as metas de redução dos índices criminais por meio da sensação de segurança; dualidades que provocam mudanças nos objetivos das práticas do policiamento comunitário, aproximando-as dos pressupostos da Polícia Tradicional, ainda não superado. Verifica-se, portanto, que uma nova epistemologia para a segurança pública auxiliaria na transição das práticas policiais em direção aos pressupostos da Polícia Comunitária.

Segundo alguns entrevistados: “os índices são importantes porque eles dão o *feedback* do trabalho, mostra que o trabalho da polícia comunitária tem resultado [...] tem diminuído o crime” (E20); “o Comandante de Companhia trabalha com índice, a gente não pode pensar de maneira diferente [...] ele tem que prestar conta para o Comandante do Batalhão” (E16). A promoção de programas de policiamento comunitário não deveria acontecer meio às justificativas estatísticas, pois os objetivos e a importância da Polícia Comunitária não estão na redução do índice criminal (ROSENBAUM, 2012; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994). Mesmo diante das dificuldades no tratamento estatístico dos dados, os policiais pesquisados insistem em justificar a importância da

promoção da RVP por meio dos números. Segundo o senso comum, a RVP auxiliaria na redução dos índices criminais do batalhão.

O tratamento subjetivo do medo do crime (aumento da sensação de segurança) é colocado em segundo plano quando a gestão é permeada pelos princípios *gerencialistas* da *gestão orientada por resultados*. O sentimento que essa contradição causa é o de que, apesar de haver uma aferição das taxas de ocorrências, deveria existir, também, um acompanhamento sistemático da correlação existente entre os índices de criminalidade e as ações do policiamento comunitário; bem como deveria existir, também, uma aferição quantitativa do medo do crime para que essa correlação estatística fosse possível.

Ao analisar os propósitos da Polícia Comunitária, Skolnick e Bayley (2006) apresentam possíveis deficiências do policiamento comunitário, com o questionamento se é possível, ou não, testar a eficácia da participação do público como coprodutor da prevenção criminal. Segundo os autores, o que parece realmente ter sido comprovado como fundamental, pelos estudos que se encorajaram a avaliar a eficácia do policiamento comunitário, é a promoção de uma visão sistêmica que valoriza a reciprocidade polícia-comunidade; portanto, o que se torna mais importante é o envolvimento enérgico e permanente dos policiais com os valores de prevenção, não a eficácia do policiamento na prevenção de crimes identificáveis numericamente. Como afirma Skolnick e Bayley (2006, p. 102), “devemos evitar medir as coisas erradas – pois elas são mais fáceis de serem medidas – e chegar a conclusões que não foram de fato comprovadas”, por exemplo, onde se implanta o policiamento comunitário pode acontecer de as denúncias de crimes aumentarem, e, não necessariamente onde se reduziram os índices criminais, houve o aumento da sensação de segurança.

A comunidade, na RVP, é a origem e o alvo das atenções do policiamento comunitário. Portanto, é ao público que deveria ser direcionado a prestação de contas. Entretanto, numa gestão por metas, a produtividade do policial militar, como funcionário público, não está em promover essa prestação de contas à comunidade, mas, em apresentar resultados ao seu superior, por meio dos relatórios e dos números. Assim, torna-se mais produtivo o policial que promove o policiamento tradicional, como na persecução criminal.

6. CONCLUSÃO

Os resultados mostraram que as práticas estratégicas de policiamento comunitário estão numa tensão relacional micro-macro, onde o nível macro é traduzido para o contexto das micropráticas em suas particularidades. As práticas de policiamento comunitário transitam entre os paradigmas preventivo e repressivo, e, entre os pressupostos da Polícia Comunitária e da Polícia Tradicional. A pluralidade dos objetivos do policiamento comunitário também provocam contradições entre: (a) o foco no incidente criminal; e, (b) o foco na sensação de segurança, onde o medo do crime e os problemas da comunidade tornam-se importantes, mesmo se relacionados a fatos desavindos do Código Penal. A gestão do medo por meio das estatísticas promove uma crise epistemológica, na qual, por meio do gerencialismo, lida-se com os índices criminais ao mesmo tempo em que se busca tratar a sensação de segurança.

Apesar dos esforços, a nível macro, na direção dos pressupostos da Polícia Comunitária, os pressupostos da Polícia Tradicional ainda não foram superados a nível micro, vistos ainda como necessários. Portanto, a perspectiva da estratégia vista como uma prática social questiona a atual ênfase no gerencialismo, visto como solução para os problemas de segurança pública, e abre caminhos para futuras pesquisas no campo da segurança pública e do policiamento comunitário. A inviabilidade da gestão do medo por meio dos números e a ansiedade dos praticantes da estratégia de policiamento comunitário mostram a necessidade de uma nova epistemologia para a segurança pública.

Como limitação da pesquisa, verifica-se que foi enfatizado apenas um dos elementos constituintes da SAP (as práticas), não enfatizando os demais elementos como os praticantes e

a práxis; e, também, no campo da segurança pública, a pesquisa não levou em consideração os pressupostos ligados aos Direitos Humanos. Sugere-se, portanto, que o campo da administração contribua com a segurança pública, por meio da realização de futuras pesquisas, como, por exemplo, o estudo sobre os praticantes do policiamento comunitário; sobre a construção da imagem da polícia e do policial comunitário e sua consequência para as práticas policiais; sobre a relação polícia, pobreza, cidadania e justiça nas diferentes regiões da cidade; e, sobre as tentativas do Estado em realizar a configuração comunitária em um contexto pós-moderno que valoriza a individualização do sujeito.

1. Nota: agradecemos ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia da Polícia Militar de Minas Gerais que apoiou e autorizou a realização da pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BEATO, C. **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto..., **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.
- COULON, A. **Etnometodologia**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1995.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**, São Paulo, ano 10, 2016. Disponível em: < http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf >. Acesso em: 04 fev. 2017.
- FERRAGI, C. A. O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 5, n. 8, 2011.
- FLICK, U. Entrevista episódica. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2003.
- FONSECA, J. A.; PEREIRA, L. Z.; GONÇALVES, C. A. Retórica na construção de realidades na segurança pública: abordagens dos sistemas de Minas Gerais e São Paulo. **Rev. Adm. Pública**, v. 49, n. 2, 2015.
- FRÜHLING, H. The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing. **Police Practice and Research**, v. 8, n. 2, 2007.
- GARFINKEL, H. **Studies in Ethnomethodology**. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey. 1967.
- G1. Portal de notícias G1. **Brasil tem 21 cidades em ranking das 50 mais violentas do mundo; veja lista**. Publicado em 25/01/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/01/brasil-tem-21-cidades-em-ranking-das-50-mais-violentas-do-mundo.html>>. Acesso em: 26 maio 2016.
- G1. Portal de notícias G1. **Rio teve mais de 3 mil policiais militares mortos entre 1994 e 2016, diz PM**. Publicado em 31/01/2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/rio-teve-mais-de-3-mil-policiais-militares-mortos-entre-1994-e-2016-diz-pm.ghtml>>. Acesso em: 26 mar. 2017.
- HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, 1991.
- JARZABKOWSKI, P. Strategy as Practice: Recursiveness, Adaptation, and Practices-in-Use. **Organization Studies**, v. 25, n. 4, 2004.
- JARZABKOWSKI, P.; BALOGUN, J.; SEIDL, D. Strategizing: The challenges of a practice perspective. **Human Relations**, v. 60, n.1, 2007.

JOHNSON, G.; LANGLEY, A.; MELIN, L.; WHITTINGTON, R. **Strategy as practice: research directions and resources**. New York: Cambridge University Press, 2007.

LIMA, R. S.; BUENO, S. O eterno presente da segurança pública brasileira. In: FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015**, São Paulo, ano 9, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015-retificado.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**. Belo Horizonte, MG: SEPLAG, 2007.

NICOLINI, D. Zooming In and Out: Studying Practices by Switching Theoretical Lenses and Trailing Connections. **Organization Studies**, v. 30, n. 12, 2009.

NIKOS, Michalopoulos. Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence? **International Public Management Review**, v. 2 n. 2, 2001.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. **O&S**, v. 15, n.46, 2008.

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais. **Diretriz de Gestão para Resultados**. Diretriz nº 001/2010- CG. Organiza e disciplina o Sistema Integrado de Gestão para Resultados da PMMG. Belo Horizonte: Assessoria de Gestão para Resultados/Estado-Maior, 2010.

RASCHE, A.; CHIA, R. Researching Strategy Practices: A Genealogical Social Theory Perspective. **Organization Studies**, v. 30, n. 07, p. 713-734, 2009.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

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**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SEIDL, D.; WHITTINGTON, R. Enlarging the Strategy-as-Practice Research Agenda: Towards Taller and Flatter Ontologies. **Organization Studies**, v. 35, n. 10, 2014.

SELLTIZ; W.; WRIGHTSMAN, L.S.; COOK, S. W. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. Volume 1. Delineamentos de pesquisa. São Paulo: EPU, 1987.

SKOLNICK, J. H; BAYLEY, D. H. **Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOUZA, R. S. R. **Quem comanda a segurança pública no Brasil?: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2015.

TASCA, J. E.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. A avaliação de programas de capacitação: um estudo de caso na administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 3, 2012.

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. **Policiamento Comunitário: como começar**. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

VIEIRA, R.; PROTÁSIO, G. Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 5, n. 8, 2011.

WHITTINGTON, R. Estratégia após o modernismo: recuperando a prática. **RAE**, v. 44, n. 4, 2004.

WHITTINGTON, R. Strategy as Practice. *Long Range Planning*, v. 29, n. 5, 1996.

WHITTINGTON, R. Strategy practice and strategy process: family differences and the sociological eye. **Organization Studies**, v. 28, n. 10, 2007.

WILSON, D. C.; JARZABKOWSKI, P. Thinking and acting strategically: new challenges for interrogating strategy. **European Management Review**, v. 1, n. 1, 2004.