

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS

DANIEL VICTOR DE SOUSA FERREIRA

**PRÁTICAS ESTRATÉGICAS EM SEGURANÇA PÚBLICA: A TENSÃO
RELACIONAL MICRO-MACRO NO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO DE UMA
UNIDADE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS**

UBERLÂNDIA

2017

DANIEL VICTOR DE SOUSA FERREIRA

**PRÁTICAS ESTRATÉGICAS EM SEGURANÇA PÚBLICA: A TENSÃO
RELACIONAL MICRO-MACRO NO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO DE UMA
UNIDADE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Administração, da Universidade Federal de
Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do
título de Mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Organização e Mudança.

Projeto: Estratégia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Jacqueline Florindo Borges

UBERLÂNDIA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

F383p
2017 Ferreira, Daniel Victor de Sousa, 1988-
 Práticas Estratégicas em Segurança Pública : a tensão relacional
 micro-macro no policiamento comunitário de uma Unidade da Polícia
 Militar de Minas Gerais / Daniel Victor de Sousa Ferreira. - 2017.
 325 f. : il.

 Orientadora: Jacqueline Florindo Borges.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
 Programa de Pós-Graduação em Administração.
 Inclui bibliografia.

 1. Administração - Teses. 2. Segurança pública - Teses. 3. Polícia -
 Administração - Teses. 4. Polícia - Atividades políticas - Teses. I.
 Borges, Jacqueline Florindo. II. Universidade Federal de Uberlândia.
 Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU: 658

DANIEL VICTOR DE SOUSA FERREIRA

**PRÁTICAS ESTRATÉGICAS EM SEGURANÇA PÚBLICA: A TENSÃO
RELACIONAL MICRO-MACRO NO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO DE UMA
UNIDADE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS**

Dissertação aprovada para a obtenção do Título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Uberlândia (MG) pela banca examinadora formada por:

Uberlândia, 25 de Abril de 2017.

Prof^ª. Dr^ª. Jacqueline Florindo Borges
FAGEN/UFU (Orientadora)

Prof. Dr. Sullivan Charles Barros
DHCS/UFU

Prof^ª. Dr^ª. Janaína Maria Bueno
FAGEN/UFU

Prof. Dr. Carlos Roberto Domingues
FAGEN/UFU

*À Sara e à Sofia dedico não só essa dissertação,
mas toda a minha vida.*

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora Dr^a. Jacqueline Florindo Borges, por ter me recebido nesse fantástico mundo da pesquisa com muito amor e disposição. Com suas valiosas contribuições perseverou ao meu lado com dedicação e paciência, durante esse longo e desafiador caminho, que também, posso dizer, foi emocionante e prazeroso.

Aos meus amigos e companheiros de jornada da Universidade Federal de Uberlândia, dos quais lembrarei eternamente. Aos professores e técnicos do PPGA/FAGEN/UFU, em especial, aos professores Dr. Valdir Machado Valadão Júnior, Dr^a. Cíntia Rodrigues de Oliveira Medeiros, Dr. Márcio Lopes Pimenta e Dr^a. Stella Naomi Moriguchi por me proporcionarem essa rica experiência. Ao professor Dr. Carlos Roberto Domingues e à professora Dr^a. Janaina Maria Bueno, pelas ricas contribuições que, com carinho, ofereceram à pesquisa, quando essa era ainda uma idealização. Ao professor Dr. Sullivan Charles Barros, pela atenção e disponibilidade em atender o convite para a banca.

À Polícia Militar de Minas Gerais, pela colaboração, apoio e autorização da pesquisa. Em especial, ao Tenente-Coronel Hélio Hiroshi Hamada, chefe do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar, e ao Tenente-Coronel Carlos Sandro de Oliveira Aquino, que acreditaram e apoiaram o trabalho, pela confiança e atenção.

A todos os policiais militares que arduamente trabalham em favor da paz. Em especial, ao Major Miller França Michalick, ao Capitão Elias Alves Dantas, ao Tenente Vitor Pereira de Oliveira, ao Sargento Diogo Barros de Souza e a todos que direta ou indiretamente dedicaram-se em prol da construção deste trabalho, minha imensa gratidão.

Agradeço a Deus, autor da vida, pelo seu eterno e incondicional amor. A minha amada Josi, companheira fiel que soube compreender minhas faltas, pelo seu amor, dedicação e paciência... muita paciência. Aos meus pais, irmãos e amigos que me compreenderam nos momentos de ausência.

Como já dizia Zygmunt Bauman, as pessoas querem ser livres, querem lutar por uma vida cada vez mais intensa, agregada de perigos e incertezas, mas também, querem ter quem as ampare, querem seu refúgio, seu abrigo seguro ao final do dia, sua *comunidade*. É a família para alguns, a farda para os milicianos, o *religare* para os crentes, para os acadêmicos a pesquisa. Mas ousou dizer que, no meu caso, fui seduzido e afortunado por todos esses.

RESUMO

O grave e complexo cenário da segurança pública no Brasil dá origem a debates e propostas que avaliem os papéis da Polícia Militar e das práticas da Polícia Comunitária. As organizações policiais que praticam o policiamento comunitário buscam prevenir o crime por meio de um estreito relacionamento com a comunidade e de programas que promovem a sensação de segurança e minimizam o medo do crime, ganhando o apoio e o respeito da sociedade civil. O objetivo desta pesquisa é analisar as práticas estratégicas de Polícia Comunitária conduzidas por membros de uma Unidade Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais, em Uberlândia. A questão de pesquisa é: como a tensão relacional micro e macro se apresenta nas práticas estratégicas de policiamento comunitário, em um contexto de segurança pública que busca a aproximação entre policiais e sociedade civil? A pesquisa foi fundamentada em uma perspectiva interpretativista da estratégia vista como uma prática social. O público pesquisado é composto por: (a) nível macro: Polícia Militar de Minas Gerais e o blog policial Abordagem Policial; (b) nível micro: policiais do 17º Batalhão que atuam cotidianamente com práticas de policiamento comunitário. Sob uma abordagem etnometodológica, foram aplicadas as seguintes técnicas de coleta de dados: pesquisa documental de leis e regulamentos sobre a atuação policial no Brasil e em Minas Gerais; pesquisa em blog policial; entrevistas com 26 policiais; observação participante (106 horas) das práticas de policiais e gestores que atuam no policiamento comunitário, com ênfase no programa Rede de Vizinhos Protegidos; e, observação participante em 32 grupos de *WhatsApp* de relacionamento virtual entre os policiais e os moradores participantes deste programa. Os resultados mostram que as práticas estratégicas de policiamento comunitário se caracterizam por uma tensão relacional micro-macro. O nível micro, imerso em particularidades locais e imediatas, busca traduzir cotidianamente as normas e regulamentações geradas pelo nível macro para orientar de modo geral e idealizado as micropráticas de policiamento comunitário. A pesquisa mostrou que as práticas de policiamento comunitário transitam entre os paradigmas preventivo e repressivo, e, entre os pressupostos da Polícia Comunitária e da Polícia Tradicional, ainda não superado. Os resultados mostram a existência dessas tensões por meio dos norteadores das práticas policiais, quais sejam: (a) imagem: a imagem dos policiais e da sociedade civil é fraturada e construída socialmente pelos militares; (b) interação: a interação da polícia com a sociedade civil é feita por meio da configuração comunitária que, na formação de *outsiders*, sob uma imagem fraturada, promove a militarização dos “cidadãos de bem” e a perseguição criminal dos “bandidos”; (c) gestão: a gestão do medo por meio das estatísticas promove uma crise epistemológica, na qual, por meio do gerencialismo, lida com os índices criminais ao mesmo tempo em que busca tratar a sensação de segurança; (d) objetivos: a pluralidade dos objetivos do policiamento comunitário também provocam contradições entre o foco no incidente criminal e o foco no medo do crime; e, (e) resultados esperados da prática policial: 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. A perspectiva da estratégia 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.

Palavras-chave: Estratégia-como-Prática, Segurança Pública, Polícia Comunitária.

ABSTRACT

The serious and complex scenario of public security in Brazil originates debates and proposals that evaluate the roles of the Military Police and the practices of the Community Police. Police organizations that practice community policing seek to prevent crime through close community relations and programs that promotes a sense of security and minimizes fear of crime, gaining support and respect of civil society. The purpose of this research is to analyze the strategic practices of Community Police, conducted by members of an Operational Unit of the Military Police of Minas Gerais, in Uberlandia. The research question is: how does micro and macro relational tension presents itself in the strategic practices of community policing, in a context of public security that seeks the approximation between police and civil society? The research was based on an interpretative perspective of the strategy as a social practice. The research public was: (a) macro level: Military Police of Minas Gerais and the police blog called Police Approach; (b) micro level: the operational police officers of the 17th Battalion, who was daily dealing with community policing practices. Considering an ethnomethodological approach, the following data collection techniques were applied: documentary research about laws and regulations on police action in Brazil and Minas Gerais; research on police blogs, including their publications and readers' comments; 26 episodic interviews; participant observation (106 hours) of operational police and managers practices that work on community policing, emphasizing the Protected Neighbors Network program; and, participant observation in 32 groups of WhatsApp, referring about the virtual relationship between police officers and citizens who participated of the program. The results demonstrate that the strategic practices of community policing are characterized in a micro-macro relational tension. The micro level, that is immerse in local and immediate particularities, seeks to daily transform the rules and regulations created by macro level to guide in a general and idealized way the micropractices of community policing. The research revealed that community policing practices pass between the preventive and repressive paradigms, and between the assumptions of Community Police and Traditional Police, not yet overcome. The results show the existence of these tensions through the guiding principles of police practices, namely: (a) image: the image of police officers and civil society is fractured and socially constructed by the military; (b) interaction: police interaction with civil society is done through a community configuration that, in the formation of outsiders, under a fractured image, promotes the militarization of "good citizens" and criminal persecution of "bandits"; (c) management: the management of fear through statistics promotes an epistemological crisis, in which, through managerialism, it deals with criminal indices while at the same time seeking to treat the sense of security; (d) objectives: the plurality of community policing objectives also lead to contradictions between the focus on the criminal incident and the focus on the fear of crime; and (e) expected results of police practices: the unfeasibility of fear management through statistics and the anxiety of practitioners of community policing strategy shows the need for a new epistemology for public safety. The perspective of strategy as a social practice reflects about the current emphasis on managerialism, seen as a solution to public security problems, and opens possibilities for future research in the field of public safety and community policing.

Keywords: Strategy-as-Practice, Public Security, Community Police.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da dissertação.....	21
Figura 2 – Níveis de análise das práticas estratégicas.....	35
Figura 3 – O fazer estratégia.....	37
Figura 4 – Síntese teórica dos componentes essenciais e dos níveis de análise.....	39
Figura 5 – Órgãos do sistema de segurança pública (Constituição Federal).....	49
Figura 6 – Síntese de um encarceramento no sistema de segurança pública.....	53
Figura 7 – Participação popular e segurança pública no Brasil.....	122
Figura 8 – Os conceitos-chave da etnometodologia.....	136
Figura 9 – Desenho da pesquisa.....	146
Figura 10 – Relação entre os principais termos da pesquisa.....	148
Figura 11 – Os objetivos da pesquisa e sua relação com os resultados.....	153
Figura 12 – Dados a serem obtidos na entrevista episódica.....	157
Figura 13 – Regiões Integradas de Segurança Pública.....	172
Figura 14 – Estrutura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais.....	173
Figura 15 – Organograma das unidades operacionais subordinadas à 9ª RPM.....	174
Figura 16 - A imagem do policial militar e da sociedade civil.....	183
Figura 17 - A interação dos policiais militares com a sociedade civil.....	202
Figura 18 – Civis impedem a ação de infratores e divulgam no <i>WhatsApp</i>	214
Figura 19 – O medo do Outro exemplificado no aplicativo <i>WhatsApp</i>	222
Figura 20 – Fragmentos de um relatório estatístico elaborado pela AGR.....	233
Figura 21 – Indicação das células da RVP e mapa criminal.....	237
Figura 22 – Resultado normativo <i>versus</i> resultado prático.....	240
Figura 23 – Relatório de avaliação das iniciativas estratégicas.....	243
Figura 24 – Exemplos de interações pelo <i>WhatsApp</i>	250
Figura 25 – Abertura de um grupo específicos para militares no <i>WhatsApp</i>	251
Figura 26 – Objetivos das práticas policiais.....	255
Figura 27 – Relação das categorias da pesquisa (norteadores das práticas policiais).....	262
Figura 28 – Relação entre as interpretações das práticas estratégicas.....	267

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Mudanças na política nacional de segurança pública	56
Quadro 2 – Práticas do policiamento tradicional e do policiamento comunitário.....	88
Quadro 3 – Aplicação na pesquisa dos conceitos-chave da etnometodologia	140
Quadro 4 – Público da pesquisa em contextos macro e micro	143
Quadro 5 – Detalhamento do público de pesquisa conforme programa/função.....	144
Quadro 6 – Categorias da pesquisa.....	149
Quadro 7 – Categorias e níveis de análise da pesquisa: definições operacionais.....	151
Quadro 8 – Principais momentos da entrevista	160
Quadro 9 – Detalhamento dos sujeitos entrevistados/observados.....	161
Quadro 10 – Relação entre as categorias da pesquisa e os <i>codes</i> do Atlas.TI.....	167
Quadro 11 – Fonte de argumentos contraditórios sobre a valorização da polícia.....	189
Quadro 12 – Repertório Interpretativo sobre o conceito de Polícia Comunitária	192
Quadro 13 – Dados sobre incidência criminal apresentada pela AGR/17º BPM.....	234
Quadro 14 – Repertórios Interpretativos do que se esperam das práticas estratégicas	265

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGR	Assessoria de Gestão para Resultados
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
BME	Batalhão de Missões Especiais
BPM	Batalhão da Polícia Militar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CESeC	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes
CF	Constituição Federal
Cia Ind	Companhia Independente
Cia PM	Companhia da Polícia Militar
Cia Ind MAT	Companhia Independente de Meio Ambiente e Trânsito
DARE	<i>Drug Abuse Resistance Education</i> , termo em inglês de onde se originou a sigla PROERD
EaD	Educação à Distância
EnANPAD	Encontros da ANPAD
EnAPG	Encontro de Administração Pública da ANPAD
EnEO	Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD
EnGPR	Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FLACSO	Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais
GEPAR	Grupo Especial de Policiamento em Áreas de Risco
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MG	Minas Gerais
NPM	<i>New Public Management</i> , ou em português, Nova Gestão Pública
NGP	Nova Gestão Pública
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não-Governamental
P3	Seção de Planejamentos e Operações
P5	Assessoria de Comunicação Organizacional

PAC	Patrulha de Atendimento Comunitário é um programa do portfólio da PMMG realizado por equipes de policiais que, basicamente, atendem o chamado emergencial telefônico, ou, quando ociosos, fazem o patrulhamento ostensivo
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PM	Polícia Militar
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPH	Patrulha de Prevenção de Homicídios
PPVD	Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica
PROERD	Programa de Educação e Resistência às Drogas
REDE	Rede de Vizinhos Protegidos
RISP	Região Integradas de Segurança Pública
RPM	Região da Polícia Militar
RVP	Rede de Vizinhos Protegidos
SAP	Estratégia como Prática, do termo original em inglês Strategy-as-Practice
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SENASP/MJ	Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Governo Federal.
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas
UDI	Unidade de Direção Intermediária
UEOp	Unidades de Execução Operacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
ZQC	Zona Quente de Criminalidade

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização, tema e problema de pesquisa	15
1.2 Objetivos da pesquisa	19
1.3 Justificativas	19
1.4 Estrutura da dissertação	20
2 A ESTRATÉGIA COMO PRÁTICA SOCIAL	22
2.1 A virada prática no campo da estratégia	23
2.2 Fazendo estratégia: níveis de análise e elementos constituintes	31
2.3 Micro e macro: tensão em uma abordagem relacional da estratégia.....	40
3 SEGURANÇA PÚBLICA, REFORMA POLICIAL E POLÍCIA COMUNITÁRIA	46
3.1 O sistema de segurança pública e o papel preventivo das Polícias Militares.....	48
3.2 A reforma do conceito militar e as implicações para a segurança pública.....	58
3.2.1 O que “era” e o que “agora é” ser militar	59
3.2.2 Mudanças na gestão pública policial	64
3.2.3 Críticas ao gerencialismo na gestão pública	68
3.3 Polícia Comunitária e a reforma das práticas policiais	76
3.4 Polícia Comunitária e o conceito de comunidade	91
3.4.1 Comunidade: as concepções clássicas de Durkheim e Tönnies.....	92
3.4.2 Comunidade: as concepções pós-modernas de Bauman e Maffesoli	97
3.4.3 A comunidade – os de dentro e os de fora – e o medo do Outro	106
3.5 Participação popular e Polícia Comunitária no Brasil.....	119

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	131
4.1 Pressupostos ontológicos e epistemológicos da pesquisa	131
4.2 Abordagem dos dados e métodos de procedimento	134
4.3 Público pesquisado	141
4.4 Desenho da pesquisa	145
4.5 Técnicas de coleta de dados	152
4.5.1 Pesquisa documental em leis e regulamentos	154
4.5.2 Pesquisa em <i>blog</i> policial.....	155
4.5.3 Entrevistas.....	157
4.5.4 Observação participante e grupos virtuais da rede social <i>WhatsApp</i>	163
4.6 Procedimentos para a análise dos dados.....	166
 5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	171
5.1 Conhecendo a Polícia Militar de Minas Gerais em Uberlândia	171
5.2 A imagem fraturada, construída socialmente e promovida pelos militares.....	181
5.3 A interação dos militares com a sociedade “de bem”	201
5.4 A gestão do medo por meio de estatísticas.....	228
5.5 A pluralidade dos objetivos da prática policial comunitária	247
5.6 Os resultados esperados da prática policial comunitária.....	262
 6. CONCLUSÕES	276
6.1 Implicações da pesquisa	278
6.2 Limitações da pesquisa.....	280
6.3 Construindo uma agenda de pesquisa para segurança pública.....	281
 REFERÊNCIAS	283

APÊNDICE A – Leis, regulamentos e instruções da Polícia Militar	306
APÊNDICE B – Notícias oficiais de órgãos do Estado	310
APÊNDICE C – Guia de entrevista com os policiais operacionais	313
APÊNDICE D – Guia de entrevista com os policiais gestores	318
APÊNDICE E – Roteiro para a observação participante	323
APÊNDICE F – Roteiro para a pesquisa em <i>blog</i>	325
APÊNDICE G – Termo de aceite para a colaboração com a pesquisa	326

1 INTRODUÇÃO

Os debates sobre segurança pública, no Brasil, são permeados pelo tema da violência, com propostas e críticas que emergem de diversos setores sociais e acadêmicos. O país apresenta o segundo maior número de homicídios do mundo (em média, 50 mil homicídios por ano); possui a terceira maior população carcerária do planeta e com tendências de crescimento; e, dos homicídios dolosos registrados pelas polícias brasileiras, apenas 8% deles são investigados com êxito (BRASIL, 2013). Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016), mostram que ocorreram mais de 50 mil vítimas de mortes violentas intencionais no país em 2015.

Esta pesquisa se insere neste contexto e estuda o tema da segurança pública vinculado ao projeto de Estratégia, da linha de Organização e Mudança, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Uberlândia. A proposta da pesquisa foi submetida e autorizada pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia da Polícia Militar de Minas Gerais, que emitiu parecer favorável à realização desta pesquisa. Para o seu desenvolvimento, buscou-se o diálogo entre estudos no campo da estratégia organizacional e estudos no campo da segurança pública.

1.1 Contextualização, tema e problema de pesquisa

O debate sobre a necessidade de mudanças no sistema de segurança pública brasileiro promoveu, no Poder Legislativo nacional, o estudo e a criação de propostas de reformas constitucionais. Autores como Costa (2004) e Souza (2015) atribuem à Constituição Federal (CF) a responsabilidade por dificultar mudanças nesse sistema, visto como insuficiente para atender as especificidades e as múltiplas realidades do país. Atualmente, tramitam no Congresso Federal várias Propostas de Emenda Constitucional (PEC)¹. O objetivo das propostas é melhorar a segurança pública do país por meio de uma mudança legislativa, dentre as quais, muitas são destinadas primordialmente às Polícias Militares.

A principal PEC em tramitação no Senado, considerada por Soares (2016) o símbolo da reforma policial no país, é a PEC 51/2013, que objetiva reestruturar “o modelo de

¹ O tema em questão é tratado em 18 PEC's ativas e em tramitação no Senado Federal (SF, 2016) e 159 PEC's em tramitação na Câmara dos Deputados (CD, 2016). A consulta foi realizada nos respectivos *websites* oficiais dos órgãos, com a palavra-chave *segurança pública*.

segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial” (BRASIL, 2013, s. p). Outra PEC, também em debate no campo político nacional, que tramita na Câmara dos Deputados, é a PEC 430/2009, que prevê a criação de uma polícia única nos Estados, também com base na desmilitarização, desconstituindo a atual Polícia Civil e Polícia Militar (BRASIL, 2009).

Essas propostas são estabelecidas de um ponto de vista normativo, cujos argumentos frequentemente recorrem ao papel da Polícia Militar (PM), considerando-a como a principal instituição do sistema. Afinal, conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015), dentre os 666.479 policiais e guardas municipais existentes no país, 64% deles são policiais militares.

Também existem propostas de melhorias que tiveram origem fora do campo normativo constitucional. Há propostas que são protagonizadas pelas próprias instituições de segurança pública, pelos estados, pelos municípios ou até mesmo por iniciativa do poder executivo nacional. Mesmo diante do grave e complexo cenário da segurança pública no Brasil, Lima e Bueno (2015) sugerem que é possível a construção de inovações na atuação policial; e, Beato (2008) e Souza (2015) afirmam que é possível verificar melhorias pontuais no país.

Nas últimas décadas, organizações policiais por todo o mundo começaram a incluir novas práticas estratégicas para a prevenção do crime e da violência, passando a valorizar o relacionamento com a sociedade civil e a reconhecer seu papel na segurança pública, por meio da Polícia Comunitária. Essa abordagem objetiva um maior impacto nos problemas de segurança, ao mesmo tempo em que busca maior legitimidade do público civil para o qual se destinam os serviços públicos (SKOLNICK; BAYLEY, 2006; PMMG, 2010a, 2011a).

Os conceitos da Polícia Comunitária já estão presentes 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). A base para a disseminação das práticas de Polícia Comunitária está no entendimento de 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.

Com a promoção dessas novas práticas estratégicas, essas 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. A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) é uma dessas organizações, pois suas diretrizes internas estimulam, desde a década de 1990, práticas de segurança pública alinhadas à Polícia Comunitária. Espera-se, portanto, que os policiais militares mineiros já não mais sejam orientados pelos pressupostos do militarismo de outrora. Com base nos estudos de Brito e Pereira (1996) e Brotto (1986), observa-se que a visão do *militarismo* nas últimas décadas do século XX apregoava o distanciamento entre militares e civis, a separação e o não relacionamento entre esses dois grupos sociais.

Considera-se como *militarização* o processo iniciado em 1808, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil e que foi concretizado pela Constituição Federal de 1988. Esse processo foi destinado especialmente às Forças Armadas e às instituições de segurança pública dos Estados – as Polícias Militares. Atualmente, há também um processo inverso, de *desmilitarização*, iniciado pelos anseios democráticos da sociedade brasileira a partir dos anos de 1980, que buscavam maior participação popular na vida política e nas políticas públicas. Esses processos não são excludentes, são coexistentes e influenciam-se mutuamente, pois conforme afirma Miranda (2013), embora o processo de desmilitarização ideológica da segurança pública tenha sido iniciado, ainda é possível identificar resquícios do antigo militarismo.

O *policciamento comunitário* é executado por policiais especialistas, rotineiramente empenhados para executar prioritariamente essa atividade. Entretanto, mesmo que não esteja empenhado no policiamento comunitário, espera-se que todo policial seja praticante da Polícia Comunitária, desde aqueles empregados em atividades muito específicas, como o policiamento ambiental, até mesmo aqueles empregados no policiamento ostensivo geral, mais abrangente, responsável por atender às solicitações de emergências feitas por telefone. 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).

O policiamento comunitário de uma unidade da PMMG será abordado na presente pesquisa sob a lente teórica da Estratégia como Prática – SAP, acrônimo do termo original em inglês *Strategy-as-Practice* – uma perspectiva que se desenvolve desde o final dos anos 1990 (WHITTINGTON, 1996). Essa abordagem não separa o planejamento e a execução da

estratégia, considerando-a como um processo contínuo que emerge de práticas cotidianas de sujeitos imersos em contextos macro e micro (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004).

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 (WHITTINGTON, 2004, 2006). Anteriormente, estudada a partir de generalizações quantitativas e imparciais do modernismo, a estratégia é hoje pesquisada a partir das práticas cotidianas das pessoas. Jarzabkowski (2004) afirma que a estratégia deve ser estudada como aquilo que uma organização faz e não simplesmente como aquilo que ela tem. Então, o foco é no processo de “estrategizar” ou do fazer estratégia.

Ao relacionar o campo da Estratégia-como-Prática (SAP) com o contexto da segurança pública brasileira, surgem alguns questionamentos, lacunas no campo da pesquisa sobre o assunto: é possível verificar que, embora não se tenha efetivada a reforma normativa ampla e padronizada para todo o país, o contexto social, político e acadêmico favorecem a emergência de novas práticas estratégicas das instituições policiais e dos indivíduos que nelas atuam? Apesar de o sistema policial brasileiro ser rígido, sobretudo pelo fato da própria Constituição Federal não permitir uma reforma profunda e imediata, é realmente possível identificar iniciativas pontuais? Os estados federados e suas instituições policiais exemplificam essas iniciativas?

O **tema** da presente pesquisa se insere no contexto da execução de programas preventivos guiados especialmente pelos valores da Polícia Comunitária, conduzidos por policiais especializados e direcionados a comunidades específicas. As práticas estratégicas de policiamento comunitário serão analisadas aqui enquanto prática social. Considerando o esforço da PMMG em protagonizar iniciativas que fomentam a proposição de melhorias, tendo como base uma aproximação da sociedade civil, sob a égide da Polícia Comunitária; e, com base nas lacunas expostas no parágrafo anterior, formulou-se o **problema desta pesquisa**: como a tensão relacional micro e macro se apresenta nas práticas estratégicas de policiamento comunitário, em um contexto de segurança pública que busca a aproximação entre policiais e sociedade civil?

1.2 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é analisar as práticas estratégicas de Polícia Comunitária conduzidas por membros de uma Unidade Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais em Uberlândia.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- a) caracterizar as práticas de Polícia Comunitária em um contexto macro da segurança pública;
- b) caracterizar as reformas protagonizadas pela Polícia Militar de Minas Gerais que visam a sua aproximação da sociedade civil sob a égide da Polícia Comunitária;
- c) analisar as micropráticas do cotidiano do policiamento comunitário realizado por policiais militares de uma Unidade Operacional da Polícia Militar em Uberlândia;
- d) analisar as características da tensão relacional micro-macro das práticas de Polícia Comunitária.

1.3 Justificativas

Do ponto de vista teórico-acadêmico, a presente pesquisa amplia o campo de estudo da SAP, visto que é escassa a literatura que aplica a perspectiva da SAP ao tema da segurança pública. Realizou-se uma busca no Portal de Periódicos CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) com o termo *segurança pública*, no inglês, português e espanhol, sendo encontrados 424 trabalhos (CAPES, 2016). Entretanto, não foi encontrado nenhum artigo com a busca dos termos “estratégia como prática” e “segurança pública”, juntos. Resultados similares foram encontrados no Portal ANPAD (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração). A pesquisa do termo *segurança pública* retornou 15 trabalhos (ANPAD, 2016), dentre os quais oito deles foram publicados no EnANPAD (Encontros da ANPAD) de 2001 a 2015, com o foco em políticas públicas, gestão, orçamento, qualidade de vida, práticas policiais e violência, governança, participação social e sobre a gestão municipal da segurança pública. Os outros sete trabalhos foram provenientes do EnAPG (Encontro de Administração Pública da ANPAD), do EnGPR (Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho) e do EnEO (Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD), os quais abordaram o tema segurança pública relacionando-o à gestão das organizações, incluindo a gestão municipal e em rede, participação social,

formação do policial e qualidade de vida. Nenhum desses trabalhos está relacionado com o campo da SAP.

Do ponto de vista da justificativa prática, o presente estudo busca contribuir com a gestão dos serviços de segurança pública, uma área fragmentada, rígida e complexa (COSTA, 2004; LIMA, 2013; SOARES, 2016; SOUZA, 2015), porém essencial para a vida e para a paz. Afinal, conforme afirma Maia (2010), trabalhar com estratégia em uma organização não é algo simples, pelo contrário, as tarefas do fazer estratégia (*strategizing*) constituem um trabalho que exige o envolvimento com aspectos formais e informais, exigindo muito esforço dos profissionais envolvidos.

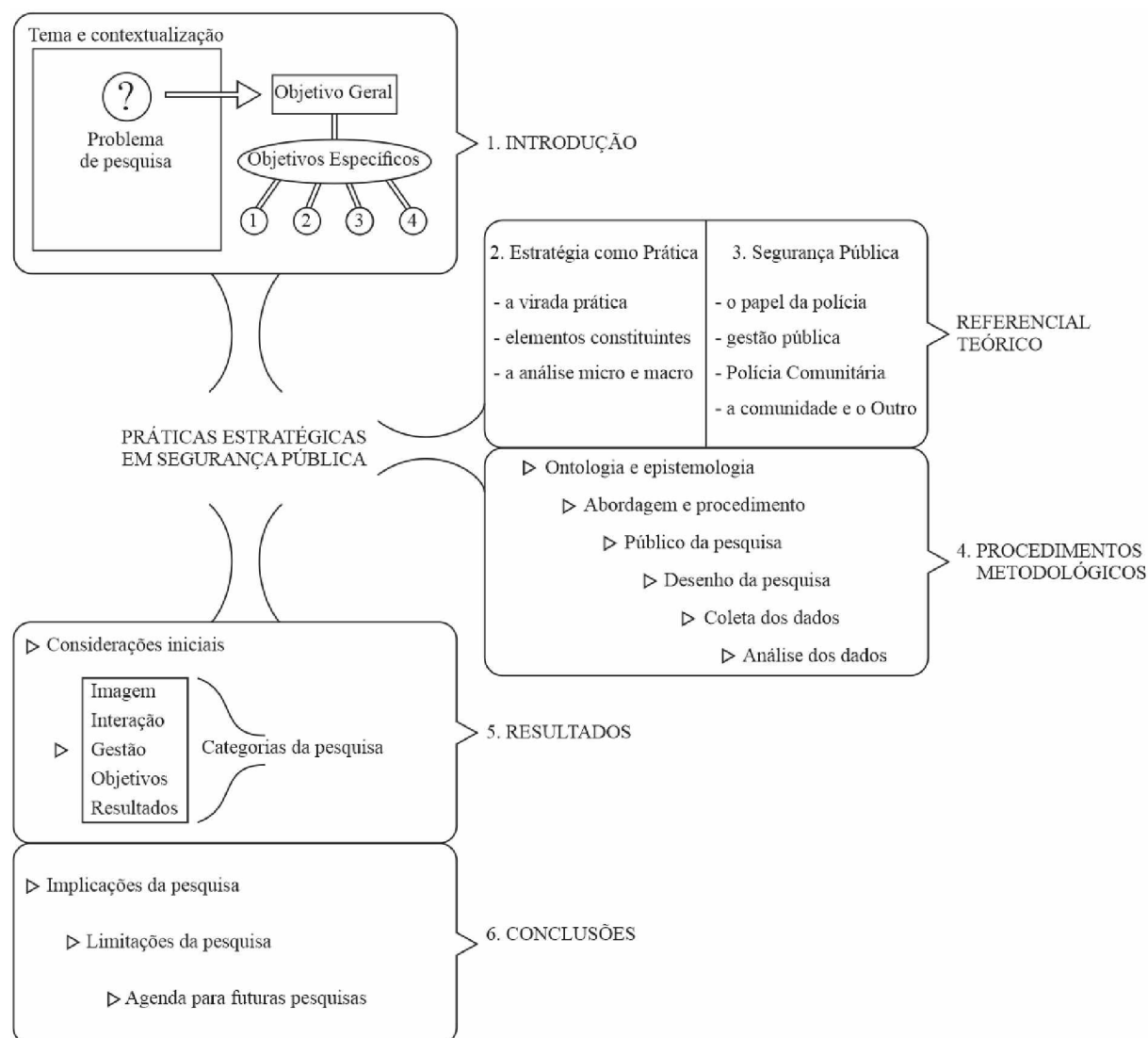
Esta pesquisa também se justifica do ponto de vista social: “segurança constitui uma das necessidades básicas da humanidade, a qual quando não atendida, compromete a capacidade de homens e mulheres proverem outras necessidades” (SILVEIRA, 2007, p. 60). De fato, a estratégia é uma atividade exercida internamente, central para o trabalho do gestor e de grande importância para a instituição. Mas também é um fenômeno que se estende para fora das organizações, com potencial para influenciar toda a sociedade (WHITTINGTON, 2006). No presente estudo, isso implica maior compreensão das práticas estratégicas de segurança pública, incluindo o policiamento comunitário e o trabalho preventivo da Polícia Militar junto à comunidade. Potencialmente, poder-se-á oferecer subsídios para que os gestores de segurança pública apontem os fatores que dificultam e facilitam o policiamento comunitário, bem como a indicação de possíveis proposições de melhorias no desenvolvimento e na aplicação da filosofia de Polícia Comunitária em Uberlândia.

1.4 Estrutura da dissertação

Esta pesquisa está estruturada da seguinte forma. Após a introdução do estudo, com a exposição do tema e da contextualização, do problema de pesquisa, bem como seus objetivos e suas justificativas, será apresentado o referencial teórico que servirá de suporte para o desenvolvimento do trabalho. Essa apresentação será realizada a partir do diálogo entre dois campos: a estratégia, vista como uma prática social, e a segurança pública, vista no contexto da relação da polícia militar com a sociedade civil. Vale ressaltar que o conceito de reforma policial, a ser utilizado no presente estudo, é representado pelas mudanças nas práticas estratégicas promovidas pelas organizações policiais, como instituições do sistema de

segurança pública brasileiro. Por fim, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados pela pesquisa, seguidos pelos resultados e considerações finais. A relação dos capítulos dessa dissertação foi sistematizada na figura abaixo.

Figura 1 – Estrutura da dissertação



Fonte: elaborada pelo autor.

2 A ESTRATÉGIA COMO PRÁTICA SOCIAL

É possível discorrer sobre a origem do termo estratégia a partir do campo militar (CAMARGOS; DIAS, 2003). Aproximadamente há três mil anos, Sun Tzu já mencionava o termo estratégia para se referir ao meio pelo qual se alcança os objetivos de guerra ou, simplesmente, grandes vitórias (SUN TZU, 1999). A palavra estratégia tem origem no termo grego *estratêgos* (general), e durante toda a Antiguidade e até, provavelmente, no século XVII significou a arte do general (BETHLEM, 1981). No Brasil, a Escola Superior de Guerra foi um órgão de expressiva influência sobre grande parte dos empresários e dirigentes nacionais, por meio de seus cursos e atividades. Segundo Bethlem (1981), essa Escola definiu, desde o início da década de 1960, uma série de conceitos a ser utilizado na busca do desenvolvimento nacional, chamado pelo autor de estratégia nacional e definida como o caminho para atingir os objetivos nacionais.

Apesar de ser possível constatar o uso de estratégias em tempos remotos, como quando o general conduzia o seu exército para objetivos militares previamente definidos, ou, mais recentemente, quando os gestores e executivos usavam a palavra “estratégia” livremente, considerando-a como o verdadeiro auge de suas atividades (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010), o conceito de estratégia foi estudado academicamente por pesquisadores americanos só a partir da década de 1960. À época, permaneceu a ideia do uso de instrumentos que assegurassem a vitória sobre o inimigo, valorizando o papel do líder, responsável por garantir esse resultado – por meio da estratégia (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010; WHITTINGTON, 2004).

Estudos pioneiros, no campo da estratégia, enfatizavam as políticas de negócios, com a distinção entre análise interna (da organização) e análise externa (do ambiente); e, também, entre a formulação e a implementação da estratégia. Esses estudiosos ofereciam orientações para os gestores com proposições de modelos, planos e metas. Nos anos 1970, o campo da estratégia passou a ser cobrado por um maior rigor científico, esse rigor foi buscado em perspectivas positivistas que passaram a utilizar a palavra estratégia no lugar do termo políticas de negócios (HOSKISSON et al., 1999).

No final do século XX e início do século XXI, o rigor cientificista do modernismo sufocou o modesto utilitarismo em estratégia, contribuindo para que a ciência positiva da escola de Harvard se tornasse o modelo para a pesquisa em estratégia, a qual, por conseguinte, fora fortemente enraizada na economia (WHITTINGTON, 2004). A partir de então, o campo

tem passado por questionamentos, críticas e, sobretudo, transformações. A literatura em estratégia tornou-se diversa e frutífera, apesar de não consensual. O próprio termo ainda não tem um conceito definitivo. O campo que outrora era predominantemente influenciado pela economia, hoje se alimenta de uma infinidade de disciplinas como a psicologia, sociologia e antropologia. Devido a uma insistente predominância do positivismo em estudos de estratégia, pesquisadores começaram a questionar o uso de metas e objetivos básicos de longo prazo, posicionamento e modelos analíticos fundamentados na economia; e, passaram a promover uma visão da estratégia como processo, o que já promoveu um afastamento de epistemologias positivistas (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 incluíam as pessoas, a estratégia e a própria organização. Assim, a pesquisa em estratégia aliou-se a um movimento, chamado pós-modernismo, comum às ciências sociais para a recuperação da prática (WHITTINGTON, 2004). Segundo Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007), o interesse pelas práticas nas ciências sociais teria surgido em resposta a uma insatisfação geral com os modelos prescritivos resultantes da predominância de abordagens positivistas da pesquisa científica.

É nesse cenário de múltiplos paradigmas e abordagens teóricas que emerge a perspectiva da SAP. A estratégia passa a se interessar pelas práticas e a ser vista, portanto, como uma prática social (WHITTINGTON, 2007). Para uma melhor compreensão dessa perspectiva, este capítulo foi estruturado em três seções. Primeiramente, discutir-se-á sobre a retomada dessa perspectiva, denominada aqui como virada prática da estratégia; em seguida, são abordados os níveis de análise e os componentes da SAP; a terceira seção trata das mútuas influências entre os níveis micro e macro da estratégia, considerando que as práticas ocorrem em uma tensão relacional.

2.1 A virada prática no campo da estratégia

O interesse pela prática ou por aquilo que as pessoas realmente fazem não é necessariamente novo nas Ciências Sociais e na Administração. Nas Ciências Sociais, teóricos seminais como Pierre Bourdieu, Michel de Certeau, Michel Foucault, Anthony Giddens foram

responsáveis por ressaltar a importância das práticas (WHITTINGTON, 2006). Schatzki (2003, 2005, 2006), outro autor citado como responsável pela virada prática no campo das ciências sociais, oferece uma nova ontologia que possibilita aos pesquisadores assumirem novas perspectivas da ação cotidiana (SANTOS; SILVEIRA, 2015).

O interesse pelas práticas e pelo que as pessoas *fazem de fato* também não é recente no campo da estratégia. Nos anos 1970, ao analisar a rotina diária dos gerentes, Mintzberg (1973) já mostrava que os papéis dos gerentes eram desempenhados, na prática, diferentemente do comportamento teorizado racionalmente. Rosemary Stewart, em 1967, apresentou um estudo sobre a maneira que os gestores despendiam seu tempo em seus trabalhos cotidianos (STEWART, 1988). Segundo Whittington (2006), uma diferença entre esses estudos e a SAP, é que esses autores tiveram uma tendência ao individualismo, com foco no nível micro da atividade e do papel gerencial, já a virada prática em estratégia busca desenvolver conexões mais próximas entre o que se passa dentro das organizações e os fenômenos mais amplos fora dela.

Nos anos 1980, emergiram estudos no campo da estratégia que se distinguiram pelo não interesse no conteúdo da estratégia (quais decisões estratégicas a serem tomadas pelas organizações). Estes estudos passaram a estudar questões relacionadas ao processo da estratégia, conforme Chia e Mackay (2007). Essa orientação de pesquisa passou a examinar o surgimento da estratégia, e em vez de perguntar “quais as estratégias”, preocupavam-se mais com as questões “como as estratégias emergem”.

O surgimento dessa forma de se estudar estratégia, que transferiu o foco do *conteúdo* para o *processo* de estratégia, decorreu do fato de que, apesar de ser possível a obtenção de metáforas analíticas úteis, conforme estudos de Ansoff (1987) e Porter (1980, 1985), a pesquisa do conteúdo da estratégia não captura a relação complexa e dinâmica do seu contexto. Dessa assertiva surgem então as pesquisas sobre o processo da estratégia, que procura captar a realidade interna das organizações, passando a valorizar as operações cotidianas básicas que conduzem o processo e o surgimento da estratégia. Estudos como os de Pettigrew (1985, 1987, 1992, 1997) passaram a abordar questões relacionadas com a hora, agência (*agency*), estrutura, contexto, o surgimento e o desenvolvimento da estratégia, na tentativa de capturar a dinâmica e a evolução da conduta humana nos ambientes da organização. Nesses casos, processo é definido como uma sequência de eventos individuais e

coletivos, interligados e direcionados a um resultado, que se desdobram ao longo do tempo e, sobretudo, incorporado em um contexto (CHIA; MACKAY, 2007).

A dicotomia conteúdo-processo (implementação) gerou um considerável desenvolvimento do campo (CHIA; MACKAY, 2007; WHITTINGTON, 2007), tornou-se insuficiente, porque persistiam lacunas no estudo da estratégia. A SAP, ao distanciar-se das pesquisas do conteúdo da estratégia, não adota ou encontra-se nos estudos do processo de estratégia. A SAP distingue os dois campos de estudo: estratégia enquanto prática social e estratégia enquanto processo. Conforme Chia e Mackay (2007) e Whittington (2007), essas duas perspectivas são “parentes próximos”, porém a SAP deve abandonar a perspectiva de processo e desenvolver seu próprio campo, bem como sua própria agenda de pesquisa. Afinal, os estudos de SAP são e devem ser mais amplos do que a pesquisa do processo de estratégia. Sobretudo porque, conforme defende Whittington (2007), a SAP traz para as pesquisas em estratégia um olhar sociológico.

Apesar das práticas já terem sido o foco de estudiosos em estratégia, o que aconteceu foi que, influenciado pelo paradigma dominante da época, o campo da estratégia, em suas origens, se direcionou mais para o racionalismo moderno, marginalizando os estudos que possuíam o foco nas práticas e nos métodos qualitativos de pesquisa. Priorizou-se, portanto, o racionalismo de disciplinas como a economia, dando à estratégia certa credibilidade e uma estrutura que pudesse considerá-la como uma ciência positivista, ou, ainda, uma disciplina acadêmica; o que permitiu, também, o uso de ferramentas e modelos para que os interessados pudessem facilmente seguir, contribuindo para a popularização do campo (WHITTINGTON, 2004).

Os modelos de estratégia mundialmente reconhecidos tiveram sua fundamentação basilar na economia moderna e no positivismo (WILSON; JARZABKOWSKI, 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 cientificista.

A pesquisa em estratégia é intensamente marcada pelo fato de ter se originado no auge da industrialização americana do século XX, segundo Whittington (2004). Porém, o campo tem seguido, embora que tardio, as tendências já identificadas nas ciências sociais como um todo: as práticas. Para isso, foi necessário se desvencilhar dos pressupostos modernistas, o que foi possível graças às influências do pós-modernismo, que era caracterizado pelo ceticismo

absoluto do racionalismo científico, ocorrido em um contexto de repúdio às restrições modernistas.

O pós-modernismo contribuiu para a inclusão de outras perspectivas ao estudo em estratégia, o que também promoveu a ampliação dos estudos de estratégia. Entretanto, não se podem negar por absoluto os benefícios trazidos pelo modernismo que, também, ao seu tempo, deu sua contribuição para o desenvolvimento da estratégia. Afinal, qualquer que seja o tratamento dado ao campo, os gestores ainda precisam de ferramentas e habilidades adequadas para realizar seu trabalho (WHITTINGTON, 2004).

No início dos anos 2000, ao identificar a perspectiva da SAP como uma oportunidade para os pesquisadores contemporâneos, Whittington (2004) sugere que o campo da estratégia estaria vivendo um "após o modernismo", quando cientistas e praticantes podem trabalhar juntos. É um momento em que não se promoveria a negação do modernismo de forma tão radical como vista no pós-modernismo, e, também, não se restringiria aos pressupostos rígidos do modernismo; seria um momento no qual se aproveitaria dos benefícios de ambas correntes. Portanto, é um momento caracterizado pela incorporação da ciência racional a um contexto mais amplo de práticas, permitindo a pluralidade delas:

O modernismo restringiu a estratégia em uma epistemologia que valorizava a imparcialidade científica sobre o envolvimento prático, o general sobre o contextual, o quantitativo sobre o qualitativo. Hoje, porém, o ceticismo pós-moderno tem quebrado essas restrições epistemológicas, desmoronando o monopólio modernista. Graças ao pós-modernismo - mas não vinculado a ele - nós estamos agora "após o modernismo". (WHITTINGTON, 2004, p. 62).

Como se observa, o autor separa o termo pós-modernismo do termo após o modernismo. O primeiro é caracterizado pelo ceticismo na imparcialidade científica e em sua verdade absoluta; e, o segundo, embora ainda considere as contribuições do modernismo, também é ciente dos pressupostos pós-modernos, ou seja, considera as generalizações quantitativas e imparciais do modernismo como um dos possíveis caminhos para a pesquisa em estratégia, não o único. Assim, o autor sugere que as pesquisas em estratégia sejam mais direcionadas à prática, considerando mais as contribuições da sociologia, tornando-se independente da imparcialidade imposta pelo modernismo e pela teoria econômica. (WHITTINGTON, 2004).

Desse modo, o campo passou de uma visão tradicional de estratégia, vista como algo que as organizações têm, para uma visão baseada nas práticas. A estratégia passa a ser considerada, então, como algo que as pessoas fazem (JARZABKOWSKI, 2004;

WHITTINGTON, 2004, 2006; JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007; JARZABKOWSKI; SPEE, 2009), sendo possível estudá-la, portanto, com o uso das teorias da prática social.

No campo da sociologia, Schatzki (2005, 2006) introduziu uma nova ontologia social para a análise das organizações, cujos aspectos centrais também são abordados por Miettinen, Samra-Fredericks e Yanow (2009). Essa nova concepção das pesquisas em estratégia, trouxe desafios, pois tradicionalmente a disciplina tem tratado a estratégia como uma propriedade das organizações, o que tem sido cada vez mais questionável (WHITTINGTON, 2006). Ao discorrer sobre os desafios impostos aos pesquisadores no esforço para a virada prática, Miettinen, Samra-Fredericks e Yanow (2009) apresentam uma preocupação em reexaminar os fenômenos da vida social que são cada vez mais chamados de prática. Com a chamada dos trabalhos para uma edição especial, os autores objetivaram explorar como o foco nas práticas pode oferecer um caminho para entender as organizações como “*it happens*”. Em suma, esta coleção de artigos oferece uma variedade de recursos teóricos, empíricos e metodológicos como possíveis rotas para a compreensão de práticas complexas organizacionais “*as they happen*”².

Segundo esses autores, a prática tem sido desenvolvida por meio de diferentes pesquisas que se interessam pelas organizações nos últimos anos, valendo-se de parte dos estudos da sociologia e antropologia, ao questionarem o que as pessoas realmente fazem nas organizações (MIETTINEN; SAMRA-FREDERICKS; YANOW, 2009). Assim como pressupostos e conceitos da economia industrial foram bastante utilizados para o estudo das indústrias oligopolistas do começo do século XX, e posteriormente foram traduzidos para a área gerencial por Michael Porter no final do século – atualmente, a sociologia também tem grande potencial na compreensão da prática (WHITTINGTON, 2004).

Na expressão “retorno à prática” (*re-turn to practice*), o prefixo *re* é uma alusão ao “começar de novo”, representado pelas análises do conceito em teorias mais recentes, afinal, “o conceito de prática [...] não é novo nem na filosofia nem nas ciências sociais” (MIETTINEN; SAMRA-FREDERICKS; YANOW, 2009, p. 1311, tradução nossa). Pois a prática está sendo cada vez mais usada nas ciências sociais, como por exemplo, na filosofia,

² Os termos “*it happens*” e “*as they happen*” foram utilizado por Miettinen, Samra-Fredericks e Yanow (2009) como uma alusão ao artigo de Schatzki (2006) que tem por título: “*On organizations as they happen*”.

antropologia, psicologia e educação; e, também, nos estudos sobre organizações, sobretudo em pesquisas de estratégia.

A teoria da prática social, contudo, não é uma teoria unificada, mas sim uma coleção de autores e abordagens interessadas em estudar ou teorizar a prática, cada um dos quais tem o seu próprio vocabulário típico. Pode ser definida por um programa de pesquisa empírica, etnográfico em sua sensibilidade, para entender “o que as pessoas fazem todos os dias para fazer o seu trabalho [por meio de uma] explicação da vida social e organizacional [...] teorias, normas ou ideologias” (MIETTINEN; SAMRA-FREDERICKS; YANOW, 2009, p. 1312, tradução nossa).

Em síntese, desde as contribuições seminais ofertadas por Michael Porter, nos anos 1980, a pesquisa em estratégia tem sido largamente baseada na tradição macroeconômica, com ênfase no nível macro das empresas e dos mercados, ao mesmo tempo em que reduziu a estratégia para algumas variáveis casualmente relacionadas em que há pouca evidência da ação humana (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). Portanto, na virada prática do campo, a SAP é considerada como uma ampliação até mesmo das pesquisas do processo de estratégia. Isso porque a estratégia trata de pessoas e, como consequência, as pesquisas teriam que se valer de uma visão sociológica (WHITTINGTON, 2007). A SAP traz desafios teóricos e empíricos importantes, pois diferentemente dos estudos seminais do campo, não separa a formulação e a implementação da estratégia, os quais são dois processos que compõe o *fazer estratégia*, num *pensar* e *agir estrategicamente* que são coexistentes e interdependentes (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004).

A virada prática trouxe diversas possibilidades de estudo para o campo da estratégia, com novos temas, diversidade metodológica e de acesso ao campo. Como se pôde observar, a estratégia passou a não ser vista mais como um substantivo de propriedade das organizações, mas como um verbo, representado pelo termo *strategizing*. Por conseguinte, essa mesma organização, que a pratica também está em constante transformação. Se estratégia passa a ser aquilo que a organização faz, a organização, portanto, também sofre mudanças ontológicas, passando a não ser vista mais como um substantivo (*organization*), sendo mais bem representada pelo termo *organizing*, um verbo que indica que a organização está sempre acontecendo, sempre em processo de transformação.

É crescente o surgimento de pesquisas empíricas no campo da SAP (JARZABKOWSKI; SPEE, 2009) e alguns desses estudos são destacados a seguir, por suas

contribuições para a presente pesquisa. Vieira, Correia e Lavarda (2013) estudaram uma organização pública e, por meio de entrevistas, de observação direta e de análises em documentos, foi possível identificar estratégias emergentes informais, principalmente no atendimento ao público, quando o pedido não era estritamente amparado pela legislação. Sampaio, Fortunato e Bastos (2013), por meio de entrevistas, observação não participante e pesquisa documental, objetivaram compreender o processo de articulação das práticas exercidas pelos sujeitos organizacionais, na realização de estratégias de um programa estadual de urbanização. Gomez e Bouty (2011) por meio da entrevista, pesquisa documental e observação direta, destacaram a cumplicidade existente entre o agente e seu campo social amplo, ao investigarem como a prática de usar vegetais surgiu em um restaurante de alta cozinha. Constataram que foi adquirida com o encontro entre a história da alta gastronomia e a história individual, sendo enfatizada a lacuna (*gap*) existente entre o nível de análise macro e sua influência sobre as práticas locais, a nível micro.

Considerando a estratégia como prática discursiva, Gherardi (2010) analisou a emergência de uma nova prática médica de consultas à distância chamadas telecardiológicas, constatando que as tecnologias por si só, independente dos seus usuários, não se apresentam confiáveis, o que ocorre apenas quando o uso as institucionaliza como uma prática, dentre as outras existentes. E, Walter e Augusto (2011) investigaram como os consultores participam do *strategizing* dentro de uma organização, por meio de um estudo de caso em um banco brasileiro, com o emprego de entrevistas, observação não participante e análise documental, mostrando que as consultorias poderiam atuar legitimando práticas estratégicas, participando da elaboração das práticas e atuando como agentes isomórficos.

Anteriormente à perspectiva da SAP, as análises empíricas eram realizadas essencialmente por meio de estudos quantitativos, da avaliação do desempenho e da análise documental de relatórios e do planejamento estratégico, confeccionados previamente em um momento específico, geralmente numa reunião do alto escalão da organização. Com a SAP, valoriza-se mais as pesquisas qualitativas, principalmente o estudo de caso, a etnografia, a história oral, dentre outros; analisando diferentes tipos de práticas extra e intraorganizacionais e suas relações com os componentes essenciais da SAP, e, “como técnicas de coleta de dados, destacam-se a observação participante, a entrevista direta (narrativa e/ou episódica) e o uso de fontes documentais” (ALBINO et al., 2010, p. 9).

Apesar de a SAP ter se desenvolvido por meio de trabalhos essencialmente qualitativos, a ampliação dos estudos que vinculam a estratégia e a prática social deu origem a outra vertente mais quantitativa. Bromiley e Rau (2014) publicou um estudo propondo uma Visão Baseada na Prática (*Practice-Based View – PBV*) da estratégia. O objetivo era ampliar os estudos em gestão estratégica que tentavam explicar, apenas com base no nível macro, o desempenho das empresas e/ou o seu comportamentos/características. A Visão Baseada nos Recursos (RBV) afirmava que existiam recursos nas organizações que não podiam ser imitáveis (eram raros e únicos), por isso as organizações tinham desempenhos diferentes. Entretanto, Bromiley e Rau (2014) examinaram atividades publicamente conhecidas e imitáveis, ou seja, práticas passíveis de transferência entre empresas. Esse estudo apresenta explicações potenciais para o desempenho das empresas, bem como sugere a possibilidade de estudiosos da estratégia oferecerem prescrições estratégicas.

Em resposta à PBV proposta por Philip Bromiley e Devaki Rau (2014), Paula Jarzabkowski, juntamente com os também pesquisadores do campo da SAP, Sarah Kaplan, David Seidl e Richard Whittington (2016b) afirmam que o conceito da PBV, utilizado em contraste com a RBV, marginalizava os conceitos já bem conhecidos da teoria da prática, ao tentar apontar práticas potenciais padrão para gerar diferenciais de desempenho. Jarzabkowski et al. (2016b) explicam que a PBV estaria limitando seu foco ao “o que” das práticas, minimizando as implicações de “quem” estaria envolvido com essas práticas e “como” estariam sendo realizadas. Portanto, ao examinar as práticas de forma isoladas, a PBV traria o sério risco de não conseguir explicar nem de produzir os diferenciais de desempenho que prometia potencializar. Embora não apresentem uma teoria finalizada, Jarzabkowski et al. (2016b) oferecem uma perspectiva de prática integrativa sobre estratégia e desempenho, que possa ajudar na geração de teorias mais precisas, contextualmente sensíveis, sobre a promulgação e o impacto das práticas, bem como sobre fatores críticos que moldam as diferenças nos resultados da prática.

Considerando as críticas apresentadas por Jarzabkowski et al. (2016b) direcionadas à PBV por ter ignorado o “quem” e o “como” da implementação das práticas, Bromiley e Rau (2016), em outro artigo, intitulado *Missing the point of the practice-based view*, continuam defendendo a PBV, afirmando que os modelos estatísticos sob essa perspectiva necessitariam considerar, mediar e moderar novas variáveis, que considerassem o contexto e as práticas específicas. Apesar de não identificarem essas novas variáveis, os autores argumentam em

favor de estudos quantitativos sistemáticos, que estabelecem o impacto de desempenho de práticas específicas em populações de organizações.

Mesmo com essa defesa da PBV, apresentada por Bromiley e Rau (2016), Jarzabkowski et al. (2016a) afirma que, devido a SAP ser fruto de duas décadas de pesquisa, aqueles autores, ao defenderem a PBV num conceito limitado de prática, estariam levantando duas preocupações no campo da estratégia: a primeira é que o próprio uso do termo “prática” ofusca mais do que elucida, pois sua definição se desvia fortemente daquelas já estabelecidas nas ciências sociais em geral; a segunda é que, aplicando o termo “prática” à estratégia especificamente, torna-se incumbente a Bromiley e Rau engajar-se com a extensa pesquisa de estratégia relacionada à prática que lhes precedeu.

Portanto, percebe-se que o campo de estudos que entendem a estratégia como prática já vem se desenvolvendo de tal modo que, hoje, começa-se apresentar duas vertentes: a *practice-based view* – PBV (BROMILEY; RAU, 2014, 2016) e a *strategy-as-practice* – SAP (JARZABKOWSKI et al. 2016a, 2016b). A primeira com uma ligação maior com as abordagens quantitativas, generalizadoras, e, a segunda com as abordagens mais qualitativas, interpretativistas e estruturalistas (RASCHE; CHIA, 2009).

Apesar de ser importante compreender como está se dando, hoje, a ampliação dos estudos que vinculam a estratégia e a prática social, é importante ressaltar que a atual pesquisa se insere nos estudos da SAP. Nas próximas seções, discorrer-se-á sobre a importância das microatividades para as pesquisas em estratégia, bem como sobre o desafio enfrentado pelo pesquisador ao não ignorar o contexto em que essas atividades acontecem. Para tal, será necessário, primeiramente, compreender os níveis de análise e os elementos constituintes da SAP.

2.2 Fazendo estratégia: níveis de análise e elementos constituintes

A SAP trouxe desafios aos principais teóricos do campo e uma miríade de proposições para os estudos de estratégia. A mudança na concepção de estratégia como *algo que se tem* para *algo que se faz*, deu origem à busca por um *framework*, ou desenho de pesquisa, que fornecesse orientações aos estudos empíricos sobre o tema. Dois pesquisadores se destacam nos esforços para definir os elementos constituintes da SAP: Richard Whittington da Universidade de Oxford e Paula Jarzabkowsky da Universidade de Aston. São esses os

autores mais citados no campo da estratégia sob a perspectiva da SAP (MACIEL; AUGUSTO, 2013).

Estudos que adotam a perspectiva da SAP buscam evidências empíricas por meio de desafios metodológicos das inter-relações entre os contextos micro e macro. O estudo da estratégia passa a ser, então, constituído de práticas, praticantes e práxis (WHITTINGTON, 2006). Ao apresentar esses componentes essenciais da SAP, Whittington (2006) admite, inclusive, que a aliteração fora intencional, na tentativa de reforçar o sentido de conexão mútua entre os conceitos.

Segundo esse autor, a SAP tem apontado para duas direções: a estratégia é um tipo de trabalho que os estrategistas precisam dominar; e, a estratégia seria, de certo modo, uma indústria, cujos membros do mundo dos negócios produziram e praticariam para ajudar a moldarem seu próprio mundo. Em suma, uma bifurcação entre atividade intraorganizacional e agregação extraorganizacional. É com base nesse desafio que Whittington (2006) tenta construir um entendimento mais integrado da SAP, como uma atividade dentro das organizações, central para o trabalho do gestor e, também, como um fenômeno que estende para fora das organizações, com um potencial para influenciar a sociedade. Para esse autor, se por um lado, os contextos amplos dificultam o entendimento dos detalhes complexos revelados pelas investigações íntimas; por outro, um envolvimento mais de perto revela a ambiguidade real das tendências generalistas de estratégia encontradas na análise setorial ou social.

Conforme Whittington (2006), a virada para a prática teria realmente acontecido na teoria social e nas pesquisas em gestão, ou seja, as práticas e o contexto social já estariam intimamente ligados. Entretanto, em estratégia, o interesse pela prática estaria incompleto, pois os pesquisadores do campo estariam dando ênfase ou nas atividades estratégicas no nível intraorganizacional, ou nos efeitos dessas atividades no nível extraorganizacional. Para o autor, esses dois níveis ainda estariam fracamente integrados no campo da estratégia. Por isso, propôs *completar a virada prática* por meio de um modelo conceitual para a pesquisa da SAP que integra esses dois níveis simultaneamente, por meio da integração das diferentes unidades teóricas dos componentes essenciais da SAP – práticas, praticantes e práxis – em uma visão ampla coerente.

Para apresentar essa tríade de forma integrada, Whittington (2006) primeiramente discorre sobre a *Practice Theory*, que, segundo o autor, não deixa esses temas separados,

assim como a SAP também não poderia os deixar. Segundo o autor, a *Practice Theory* pode ser apresentada, didaticamente, por meio de três temas centrais. O primeiro refere-se à sociedade vista como um sistema social, o qual define práticas, que guiam e habilitam a ação humana como procedimentos, linguagem, regras culturais, e até mesmo as crenças. A sociedade seria compreendida, então, como campos sociais amplos. Para exemplificar esse tema, o autor apresenta os estudos de Pierre Bourdieu, Michel de Certeau, Michel Foucault e Anthony Giddens que fundamentam essas assertivas.

Em segundo lugar, inicia-se o interesse do campo pela atividade real das pessoas, pelo que realmente acontece na prática, as quais são situadas/contextualizadas. Não apenas o *que* ou o *qual* é importante, mas também o *como*, ou seja, busca-se compreender como a atividade humana está sendo realizada no cotidiano, na forma de como a vida é realmente vivida. É nesse momento que, segundo Whittington (2006), o campo recebeu importantes contribuições da antropologia. De qualquer modo, os objetivos dos estudos não estariam mais nas generalizações de observadores externos e em suas leituras macroscópicas das estruturas e das funções sociais, estariam ligados às atividades reais das pessoas.

Por fim, o terceiro momento é quando os próprios atores se tornam importantes para os estudos desenvolvidos no campo. Busca-se, então, responder o porquê que suas habilidades e práticas tornaram cada ator diferente. Segundo Whittington (2006), as pessoas passam a serem vistas não mais como simples autômatos; são, na verdade, astutos; são intérpretes constantes das práticas. Essas práticas não tem o poder de se impor, nem de exercer uma influência robotizada e previsível sobre quem as exercem. Afinal, os agentes são, de fato, criativos.

Dessa maneira, Whittington (2006) defende que a mencionada tríade são partes relacionadas de um todo, são compostas, portanto, dos: (a) os praticantes chamados pelo autor de *practitioners*, que são atores responsáveis pela ligação da prática e da práxis; (b) a atividade real cotidiana, chamada de práxis, que são todas as ações envolvidas na formulação deliberada e na implementação da estratégia; e, (c) as práticas das organizações e dos seus campos sociais amplos, chamadas de *practice*.

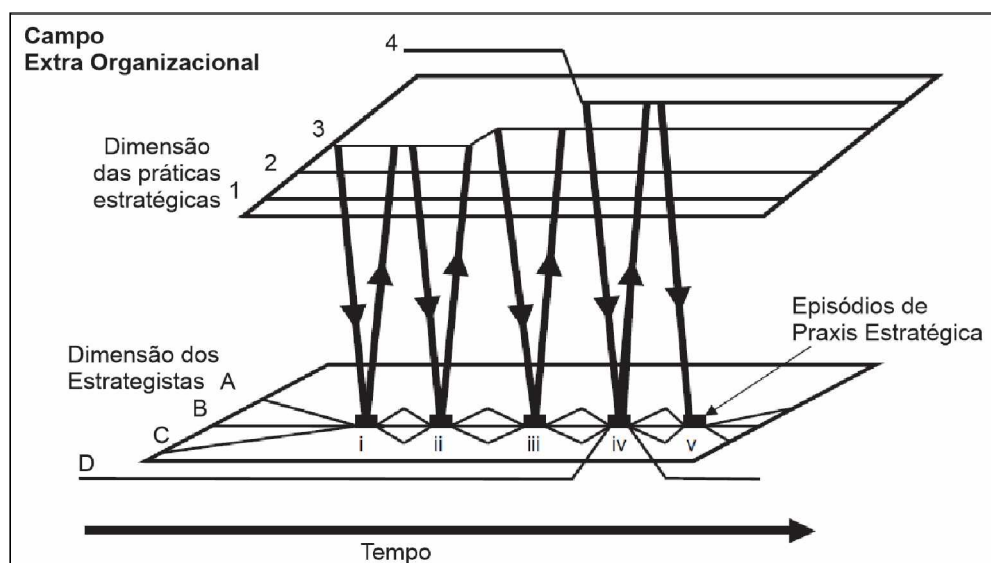
Segundo o autor, os *praticantes* são os responsáveis por fazer, modelar e executar as estratégias. Esses praticantes podem ser os *top* ou *middle managers*, os assessores ou até mesmo os conselheiros e consultores que estejam de fora da organização, como, por exemplo, os bancos de investimento, as corporações de advocacia e *gurus* da escola de negócios. Nesse

sentido, Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007), com base em uma vasta literatura, afirmam que os estrategistas podem ser ainda outros funcionários ou membros do conselho, os clientes da organização ou os gerentes dos mais diversos níveis, como os gerentes intermediários e os gerentes operacionais.

Quanto à práxis, Whittington (2006) afirma que o seu domínio é amplo, abrange atividades rotineiras ou não, podem ser formais ou informais, estão no centro corporativo ou no que o autor chamou de periferia organizacional. Embora difuso, os exemplos podem ser apontados em episódios ou sequências de episódios mais ou menos prolongados. De fato, é a conduta real dos *praticantes* existente entre a formulação deliberada e a implementação da estratégia, possui funções sociais e simbólicas significativas, indo além da sua intenção declarada, o que, conseqüentemente, consome recursos. Neste sentido, a práxis em estratégia é o trabalho intraorganizacional necessário para fazer a estratégia ser executada na prática. Seus exemplos podem ser obtidos desde uma intervenção de consultores, reuniões do conselho e apresentações em geral, como também em uma simples conversa. Em suma, segundo o autor, a perspectiva prática leva a sério todos os esforços e suas conseqüentes atividades envolvidos no trabalho de estratégia. Práxis não é simplesmente passiva, é um desempenho astuto, ardiloso, habilidoso.

As práticas das organizações e dos seus campos sociais amplos, todas chamadas por Whittington (2006) de *prática*, são desenhadas pelos *praticantes* em suas práxis. Elas são essencialmente de multinível, desempenham um papel importante nas organizações e são regidas pelas prestações de contas formais, chamado pelo autor de *formal accountability*. Em um nível, as práticas são especificadas na organização, consubstanciado nas rotinas, procedimentos operacionais e culturas. Outro nível é o extraorganizacional, onde as práticas são decorrentes dos campos ou sistemas sociais maiores, em que uma determinada organização está inserida. Em um nível ainda mais alto, existem as práticas de estratégia de sociedades inteiras. São usadas para legitimar formas de fazer estratégia por meio do discurso, são técnicas específicas que definem rotinas que também legitimam a elaboração de estratégias, como por exemplo, os procedimentos e análises *porterianos*. De fato, são práticas sociais, ou normas, difundidas através de todo o mundo e que são consideradas adequadas para determinadas organizações ou estratégia (WHITTINGTON, 2006). A Figura 2 sintetiza os conceitos apresentados pelo autor.

Figura 2 – Níveis de análise das práticas estratégicas.



Fonte: Whittington (2006, p. 621, tradução nossa).

Na Figura 2, os *praticantes* (incluídos no paralelogramo inferior) traduzem as *práticas* (incluídas no paralelogramo superior) em episódios mais ou menos sequenciados de práxis (identificadas pontualmente pelos *praticantes*), que por sua vez também modelam as *práticas*. Essa figura também mostra a possibilidade de existir um *praticante* oriundo de fora da organização, como exemplificado por Whittington (2006) no ator D (pode ser um conselheiro ou um consultor) que ao mesmo tempo em que inclui uma nova práxis aceita pela organização como própria, também inclui uma nova *prática* ao ambiente organizacional ou ao seu campo social maior.

Assim, é possível afirmar que novas *práticas* podem ser incluídas, causando uma ruptura, como é possível constatar no exemplo 3 e 4 da Figura 2. Ou seja, houve uma adaptação que possa ter ocasionalmente ocorrido, talvez, pela improvisação ou pela síntese dos praticantes. Como se vê na maior parte do tempo, as *práticas* são reforçadas pelos praticantes, por meio da práxis, os atores continuam a contar com as *práticas* já como estão configuradas, no entanto, talvez pela improvisação ou pela síntese, é possível adaptar essas práticas. (WHITTINGTON, 2006).

Ao passo em que esse ambiente organizacional, que já possui *práticas* consolidadas, aceita uma novidade como útil e legítima – desde que não falhe –, uma afirmação semelhante é possível ser feita: para que uma nova práxis oriunda do extraorganizacional possa ser aceita como própria, o *praticante* deve possuir uma identidade que o habilite para tal. Como se observa na Figura 2, embora o praticante D não participe diretamente no episódio seguinte da

práxis, a prática 4 é aceita pela organização e solidificou-se em uma nova *prática* recorrente entre os outros praticantes da organização (WHITTINGTON, 2006).

Inicialmente, a práxis realizada pelos praticantes baseia-se nas práticas compartilhadas 1, 2 e 3, onde as rotinas de elaboração de estratégias já estão estabelecidas na organização. Entretanto, como observado por Whittington (2006), nenhuma dessas práticas é fixa em sua trajetória ao longo do tempo. À medida que se recorre a essas práticas, os praticantes de estratégia reproduzem, e ocasionalmente alteram, o estoque disponível para o seu próximo episódio de elaboração de práxis.

Ao discorrer sobre a importância e o dilema existente entre a cristalização e a adaptação das práticas ao longo do tempo, Jarzabkowski (2004) desenvolveu o conceito de *prática em uso*. Segundo a autora, essa tensão coexistente entre as formas recursivas e adaptativas de ação estratégica abrangem vários níveis de contexto e é adaptável às suas circunstâncias de uso, o que destaca suas características gerais e também suas idiossincrasias localizadas da SAP. O macro contexto e o micro contexto dentro da firma possuem ações recíprocas que, conseqüentemente, obriga os estudiosos do tema a considerarem os aspectos cognitivos dos atores, considerando-os intérpretes das práticas.

O papel da práxis, também pode vista como a *prática* realizada pelos atores (*praticantes*) na realidade cotidiana, e de forma contextualizada. Ambos os estudos (JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 2006) afirmam que a *prática em uso*, ou simplesmente a práxis, influencia e é influenciada pelo campo social das *práticas*, aqui incluindo o ambiente em que se insere a organização e, também, as práticas incorporadas pela própria organização do seu campo social (da indústria). Por isso as pesquisas empíricas sobre o tema realizam análises multiníveis.

De fato, a Figura 2 mostra claramente a interação dessa tríade. Segundo Whittington (2006), esse *framework* ajuda na análise empírica de que resultados estratégicos podem ter suas explicações nas práticas. Ajudam interpretar, também, episódios particulares do fazer estratégia (*strategy making*) realçando cada um dos elementos do SAP, enquanto que também os inter-relacionam.

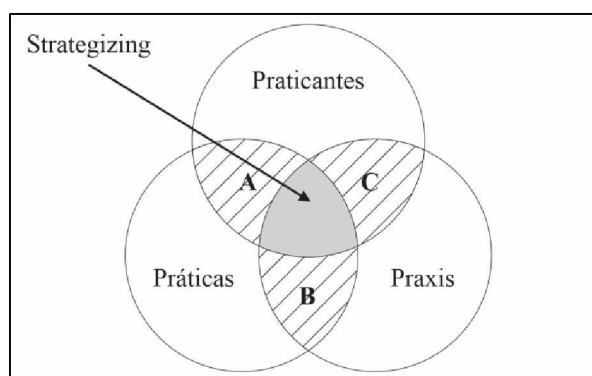
Essa tríade tem sido largamente utilizada no campo (JARZABKOWSKI; SPEE, 2009). Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007) também reforçam os níveis de análise (Figura 2) de Whittington (2006), acrescentando ainda que os atores não agem isoladamente, mas se

baseiam nos modos de atuação regular e socialmente definidos, que surgem da pluralidade de instituições sociais a que pertencem.

Ao revisarem a pesquisa em SAP e sugerir direções para o seu desenvolvimento mais amplo nas análises das práticas sociais, Vaara e Whittington (2012) também reforçam esses componentes essenciais. Eles mostram como a pesquisa da SAP ajudou a avançar teorias sociais em gestão estratégica, ofereceu alternativas para as análises que até então eram dominadas pelo desempenho, possibilitou o alcance do campo a uma maior diversidade de organizações e promoveu novas metodologias. Assim, os autores oferecem reflexões importantes que direcionam para os estudos das ferramentas e dos métodos do fazer estratégia (*práticas*); para o estudo do papel e da identidade dos atores envolvidos (*praticantes*), responsáveis pela tradução das práticas em práxis; e, para a investigação de como o trabalho de estratégia toma o seu lugar (práxis), ou seja, como a prática toma forma na realidade cotidiana.

Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007), também revisam e reafirmam a tríade apresentada por Whittington (2006), apresentando os principais desafios metodológicos e conceituais a serem perseguidos pelos pesquisadores dessa perspectiva. Ao explicar os principais desafios subjacentes a essa agenda e como eles poderiam ser explorados empiricamente, os autores defendem o uso dessa tríade para responder as perguntas, conforme se observa na Figura 3.

Figura 3 – O fazer estratégia.



Fonte: adaptado de Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007, p. 11).

Os autores também propõem cinco questões para uma agenda de pesquisa da SAP, elaboradas a partir do *framework* conceitual das práticas, praticantes e práxis: “O que é a estratégia? Quem é um estrategista? O que os estrategistas fazem? O que uma análise dos estrategistas e os seus feitos explicam? Como pode a organização existente e teoria social

informar uma análise da estratégia como prática?” (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007, p. 7, tradução nossa). Ao responder ao questionamento do que seria estratégia, Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007) afirmam que é justamente na união dessa tríade que ocorre a elaboração da estratégia. Portanto, conforme se observa na Figura 3, o estudo do fazer estratégia (*strategizing*), passaria a ser realizado com base no conjunto inter-relacionado das práticas, dos praticantes e das práxis, o qual é explicitamente uma atividade humana.

As *práticas* podem ser encontradas em toda a sociedade, pois, afinal, se trata de pessoas. Esse componente se refere às práticas cognitivas, comportamentais, discursivas, motivacionais e físicas que são combinadas, coordenadas e podem se adaptar na construção de novas práticas. É essencialmente de multinível, pois, as práticas assumidas pela organização como legítima inter-relacionam-se com as práticas já consolidadas na indústria, no campo organizacional que participa, que, por sua vez, também se inter-relaciona com as práticas presentes em toda a sociedade.

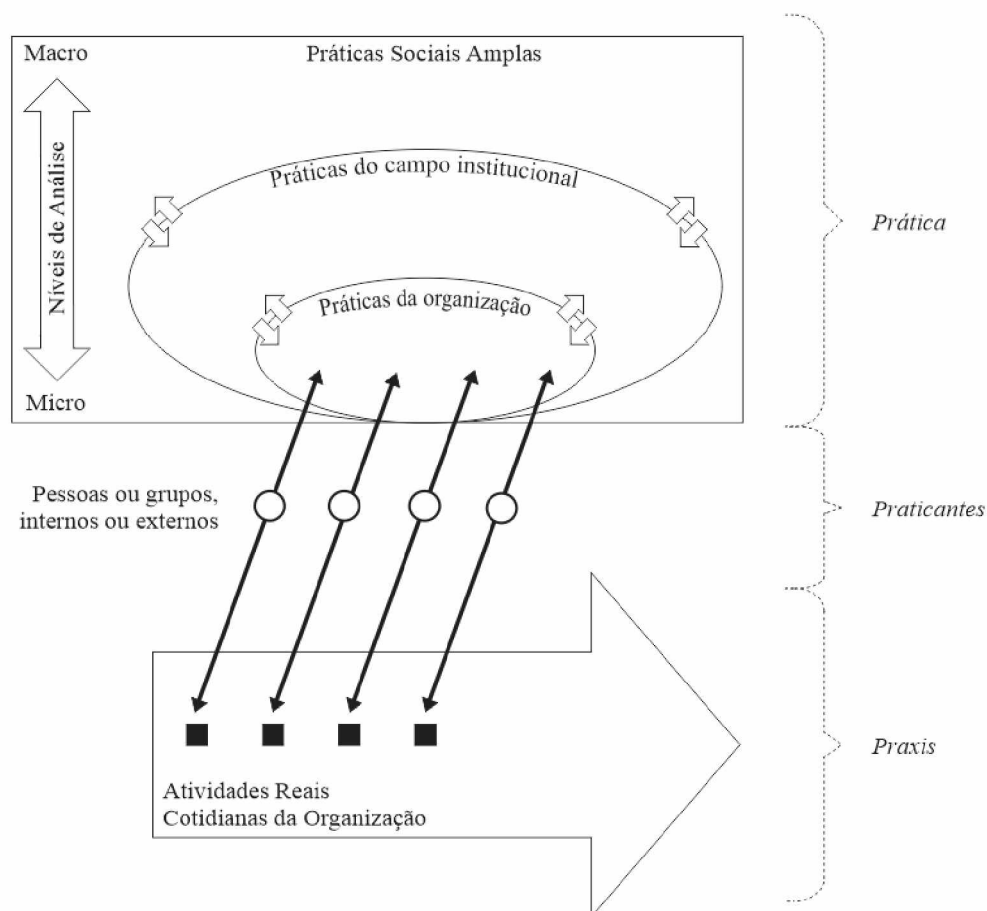
Os *praticantes* são as pessoas, ou grupo de pessoas, responsáveis por traduzir essas *práticas* em ação real, chamada de práxis. Essas pessoas podem ser encontradas dentro ou fora da organização, podem fazer parte do mais alto nível da hierarquia da organização ou também pode estar exercendo suas atividades na área operacional, na ponta de linha. A práxis, portanto, refere-se às atividades de agentes não autômatos, é fruto da interpretação e da reflexão astuta dos sagazes praticantes. Desse modo, as práxis influenciam e são influenciadas pelas *práticas*, que em virtude dessa interferência podem se consolidar ou se adaptar ao longo do tempo. Esses episódios de práxis conduzem a organização ao longo do tempo.

O estudo da elaboração da estratégia (*strategizing*) seria possível quando as análises estiverem englobando esses três componentes, afirmam Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007). Portanto, com base nos estudos sobre nível de análise (Figura 2) e na tríade da SAP (Figura 3), foi possível sintetizar os conceitos em mais uma ilustração – Figura 4 – que incorpora os níveis de análise, a dinâmica dos seus componentes essenciais e suas interações.

Conforme os autores da SAP (WHITTINGTON, 2004, 2006; JARZABKOWSKI, 2004; JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007; JARZABKOWSKI; SPEE, 2009), as preocupações das pesquisas em estratégia na perspectiva da SAP são, de acordo com os estudos de Whittington (2006), direcionadas aos praticantes da estratégia, em como são formados os estrategistas, sua identidade e características (*praticantes*); o que essas pessoas fazem e os efeitos que suas ações produzem na prática cotidiana (*práxis*); e, os conceitos e

tecnologias que os *praticantes* usam, as tradições, normas, rotinas, as ideias que os influenciam e de onde elas se originam, por meio dos quais o trabalho de estratégia é construído (*práticas*).

Figura 4 – Síntese teórica dos componentes essenciais e dos níveis de análise.



Fonte: elaborado pelo autor.

Os elementos sociedade, atores e ações estão inter-relacionados, exercendo influência uns sobre os outros, sendo analisados de forma conjunta. Por exemplo, as ações particulares dos atores não são dissociadas da sociedade, pois, ao mesmo tempo em que essa sociedade fornece as regras e os recursos essenciais para suas ações individuais, também é composta por essas mesmas ações realizadas coletivamente (WHITTINGTON, 2006).

Apesar das orientações de Whittington (2006) sobre a tríade conceitual (prática, praticantes e práxis) num entendimento mais integrado da SAP, os estudos empíricos têm sido desenvolvidos enfatizando uma ou outra categoria, conforme tipologia da pesquisa de Jarzabkowski e Spee (2009). Assim, nem todos os autores defendem a necessidade de todo estudo no campo da SAP ter que tratar dessas três categorias (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007; VAARA; WITTINGTON, 2012).

2.3 Micro e macro: tensão em uma abordagem relacional da estratégia

De forma geral, na perspectiva da SAP, os estudos empíricos no campo da estratégia, passam a analisar a estratégia não mais com a pergunta do tipo – Qual é a estratégia? Geralmente, essas pesquisas buscam compreender *como se constitui o fazer estratégia*, além de evidenciar *onde* e *como* suas atividades acontecem, como foram adquiridas e *quem* as realiza.

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. Assim, a estratégia deixou de ser relacionada a um substantivo (*strategy*) e passou a ser considerada um verbo no gerúndio (*strategizing*), sem palavra correspondente na língua portuguesa. Ou seja, isso significa que estratégia é uma ação que permanece em constante movimento, seus atores são todos os que lidam com esse *strategizing*. Conforme aponta Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007), os atores da estratégia não agem isoladamente, pois são influenciados pelas diversas instituições sociais que fazem parte. 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 (WHITTINGTON, 2007), direcionada à prática.

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 (WHITTINGTON, 2004).

Em um artigo introdutório para uma edição especial sobre *micro estratégia* e o seu papel para o *fazer estratégia*, Johnson, Melin e Whittington (2003) argumentam que, embora a área de estratégia tenha tradicionalmente se concentrada no macronível das organizações, existia uma necessidade de lidar com os fenômenos muito mais no nível micro, que, embora muitas vezes invisível para pesquisa em estratégia tradicional, pode ter consequências significativas para as organizações e as pessoas que trabalham nelas. Ao buscar por uma verdadeira humanização da estratégia, os autores já propunham, naquele ano, uma visão

baseada nas atividades da estratégia que incidem sobre as atividades do dia a dia da vida organizacional, e, conseqüentemente, sobre os resultados da estratégia.

Entretanto, esse 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 (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004). É importante considerar que os microfenômenos, traduzidos por microações, precisam ser compreendidos em seu contexto social mais amplo. Os atores da estratégia não agem isoladamente, sofrem todos os tipos de influência por parte das múltiplas instituições sociais as quais pertencem (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007).

O alvo das pesquisas em SAP não deve ser qualquer prática, nem tampouco analisadas de forma descontextualizadas, pois assim se concentrariam apenas e simplesmente naquilo que os atores fazem, levando os pesquisadores a uma visão simplista. Para Jarzabkowski (2004), uma ação se torna uma prática quando é repetitiva, similar à rotina, atingindo um nível de ações habituais e recorrentes, porém, apesar dessa característica, a prática também é responsável por mudanças, que surgem a partir da interação entre os níveis micro e macro.

Advertindo os pesquisadores do campo, já no início do século presente, Whittington (2004) destaca que, àquela época, as pesquisas estariam focando exclusivamente nas microatividades. Segundo o autor, essa é uma armadilha que deve ser evitada, pois o campo poderia se tornar improdutivo e de pouca contribuição para o conhecimento da estratégia. Sem compreender como estas microatividades estão relacionadas com todo o ambiente organizacional e extraorganizacional, as pesquisas estariam sufocadas pelo excesso de detalhes. Por isso, Whittington (2006) propõe um modelo conceitual para os estudos em SAP que integra o ambiente interno e o ambiente externo, os quais, segundo o autor, influenciam mutuamente a organização e se inter-relacionam (abordado na seção 2.2).

Ao avaliar criticamente as abordagens das pesquisas baseadas em prática nos estudos das organizações, Geiger (2009) considerou as abordagens que entendem as práticas simplesmente como *o que os atores fazem* como insuficientes. Ao fazer uma abordagem crítica às concepções modernistas do conhecimento, Gherardi (2009) apresenta os problemas metodológicos que a sua utilização implica. A autora afirma que o conceito de prática proliferou-se rapidamente no campo, e não pode ser utilizado como sinônimo de rotina, ou

unicamente do que as pessoas fazem; deve-se fazer a ligação entre prática e conhecimento, ou seja, a prática como fonte geradora de conhecimento.

Ao analisar os modelos e construtos teóricos relacionados à SAP, Albino et al. (2010) afirmam que os níveis macro se referem às práticas da própria organização ou, também, a um amplo campo de atividade social, cujas práticas são importantes para a sociedade como um todo. Assim, para a análise da estratégia na organização, há uma instância acima e outra abaixo. A primeira relacionada às práticas do campo institucional ou da própria sociedade de forma geral; e, a segunda, por meio de uma perspectiva mais direcionada aos aspectos gerenciais, referentes à análise micro que se desloca para um nível interno das práticas organizacionais.

Ao relacionar as tendências de recursividade e de adaptação das práticas com os níveis de análise micro e macro, Jarzabkowski (2004) entende o macro contexto como sendo o nível em que se encontram as forças institucionais e competitivas; o micro contexto seria aquele no qual a análise é realizada internamente; e, por fim, o nível chamado pela autora como ator cognição (*actor cognition*) é aquele em que ocorreria a reflexividade individual – nível da cognição dos atores.

Para compreender as práticas dos indivíduos envolvidos na estratégia da organização, o pesquisador deve, primeiramente, ter consciência de que as 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. De forma geral, no nível da macroanálise se destacam as instituições sociais, econômicas e políticas enquanto 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).

Diferentemente das teorias institucionais e de estudos com foco no nível industrial, Wilson e Jarzabkowski (2004) destacam que ambos os níveis macro e micro são bidirecionados, já que qualquer atividade que aconteça estará relacionada tanto ao contexto macro quanto ao micro. 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 (JOHNSON; MELIN; WHITTINGTON, 2003; JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007).

É necessário, portanto, que o pesquisador delimite a análise macro e a análise micro, o que torna o trabalho do pesquisador ainda mais complexo, avaliam Wilson e Jarzabkowski (2004). Para eles, isso implica questionar: a própria organização está inter-relacionada com a prática? Ou seja, diferentes contextos organizacionais podem exercer influência nos processos de fazer estratégia no nível micro? De fato, os autores afirmam que poucos estudos têm conseguido mostrar que ponto ocorre inter-relacionamentos entre o contexto e o processo de fazer estratégia em um nível micro.

Para relacionar o nível organizacional e o processo de fazer estratégia no nível micro, há duas perspectivas que, supostamente, são válidas do ponto de vista empírico: (a) embasada na dimensão cultural; e, (b) no tipo de organização. Na primeira perspectiva, a natureza das micropráticas é demarcada e influenciada pelas dimensões culturais-chaves da organização. Na segunda, as micropráticas são configuradas pelas diferentes influências que a organização recebe enquanto organização; por exemplo, as organizações públicas e privadas recebem influências diferentes. Portanto, os diferentes processos do fazer estratégia em um nível micro podem ser analisados a partir das influências dos diferentes *stakeholders* de uma organização, ou, a partir da própria cultura organizacional (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004).

A prática gera entendimentos contraditórios e não consensuais, podendo ter significados amplos (CARTER; CLEGG; KORNBERG; 2008). Afinal, compreender o *fazer estratégia*, considerando as interações de atores e práticas para que a estratégia seja realizada (JARZABKOWSKI; SPEE, 2009) não é uma tarefa fácil (MAIA, 2010). Johnson et al. (2007) consideram a pluralidade como mais uma das características da SAP: (a) pluralidade nos níveis de análise, como o individual, organizacional e institucional, bem como a consequente relação entre eles; (b) pluralidade dos atores, como gerentes diversos e consultores; (c) pluralidade de teorias, para incorporar múltiplas lentes teóricas na compreensão das complexidades; e, (d) pluralidade das variáveis dependentes, abandonando a visão de que o desempenho organizacional é explicado por meio de medidas unitárias e variáveis causais; neste caso, a SAP assume que é difícil explicar o desempenho sem entender muito bem os componentes que fazem parte dele (como os indivíduos, os grupos e suas interações) bem como as ferramentas analíticas, os sistemas de planejamento ou episódios estratégicos (como por exemplo, as reuniões da diretoria).

O conceito de prática promove abordagens que permitem a transcendência da divisão entre os níveis de análise. É possível entendê-la como tendo lugar, simultaneamente, tanto

local como global, é ao mesmo tempo única e também culturalmente compartilhada, é constituída historicamente bem como pelo *aqui e agora* (MIETTINEN; SAMRA-FREDERICKS; YANOW, 2009). Em síntese, a abordagem da SAP enfatiza ligações explícitas entre as perspectivas micro e macro sobre a estratégia como uma prática social (JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 2006; JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007). Nesse sentido, as *práticas* referem-se tanto às obras situadas dos seres humanos individuais (micro) quanto às diferentes práticas socialmente definidas (macro), onde os indivíduos baseiam suas ações (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007).

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).

Ao apresentarem o conceito de *tensão relacional*, Wilson e Jarzabkowski (2004) reconhecem a importância de considerar a mútua influência dos níveis micro e macro, coexistentes. A visão de macro e micropráticas trazem riscos metodológicos. Segundo os autores, não se deve considerar apenas as micropráticas realizadas internamente, sem considerar suas influências num olhar mais abrangente, 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; WHITTINGTON, 2006; JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007; GHERARDI, 2009; MIETTINEN; SAMRA-FREDERICKS; YANOW, 2009), seja representada pela inter-relação entre os ambientes interno e externos, bem como pela tensão relacional de constituição e explicação mútua entre os níveis macro e micro.

Depois de apresentar brevemente a literatura da SAP, os conceitos da tensão relacional e os níveis de análise macro e micro, referencial teórico da presente pesquisa, na próxima seção serão abordados os temas relativos à Segurança Pública. Assim como acontece no

campo da estratégia, por meio da SAP, que se voltou para as práticas cotidianas dos sujeitos em estudos que exploram epistemologias interpretativistas, após o modernismo, o campo da segurança pública também se volta para o cotidiano e as interações, com o surgimento de conceitos como sensação de segurança e medo do crime. A partir do diálogo entre estratégia como prática social e estudos no campo da segurança pública, a presente pesquisa aplica os conceitos de tensão relacional no fazer estratégia em segurança pública. Desse modo, explora um caminho distinto da pesquisa quantitativa. A ênfase dirige-se para os sujeitos, as práticas e as interações, diferentemente dos relatórios numéricos e índices estatísticos que têm forte presença no campo da segurança pública.

3 SEGURANÇA PÚBLICA, REFORMA POLICIAL E POLÍCIA COMUNITÁRIA

Os números apresentados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública³ preocupam as agências de controle social e também a academia: ocorreram mais de 58 mil vítimas de mortes violentas intencionais no Brasil em 2014. Somadas às categorias de mortes violentas, o Brasil teria uma taxa de 28,8 mortes para cada 100 mil habitantes. A população carcerária brasileira atingiu 607.373 pessoas em 2014. Entre 1999 e 2014 foi um aumento de 213,1%, mantido esse ritmo, em 2030 teremos 1,9 milhão de adultos encarcerados. O país precisaria construir, nesse período, 5.780 novas unidades prisionais. Quanto aos adolescentes, 23.066 estão cumprindo medidas socioeducativas privativas de liberdade, um crescimento de 443% entre 1996 e 2013. Decorrente da intervenção dos quase 700 mil policiais brasileiros, 398 pessoas morreram em 2014. Além dos homicídios, a segurança pública brasileira é permeada, também, de taxas elevadas de outros crimes, como os sexuais: 47.646 estupros foram registrados em 2014. Do total dos crimes sexuais, apenas 35% deles, em média, são notificados (FBSP, 2015).

Representado pela inquietação de seus eleitores quanto à realidade da segurança pública no país, o Senado Federal, por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), afirmou que o Brasil apresenta o segundo maior número de homicídios do mundo (em média, 50 mil homicídios por ano); possui a terceira maior população carcerária do mundo e com tendências de crescimento; e, dos homicídios dolosos registrados pelas polícias brasileiras, apenas 8% deles são investigados com êxito (BRASIL, 2013).

O portal de notícias G1, com base nos dados publicados pela ONG (Organização Não-Governamental) mexicana *Seguridad, Justicia y Paz, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal*⁴, atesta que o Brasil é o país com o maior número de cidades no *ranking* das 50 mais violentas do mundo. O *ranking* foi elaborado nas taxas de homicídio de 2015 nas cidades com mais de 300 mil habitantes, excluídas as áreas de guerra. Levando em conta o número de homicídios por 100 mil habitantes, a taxa média brasileira foi de 45,5 homicídios por 100 mil habitantes (G1, 2016). “Das cidades brasileiras, a primeira a aparecer

³ O Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015, 2016), reúne e analisa os principais dados estatísticos, provenientes de diversas fontes, como as Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP); Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ); Datafolha e outros.

⁴ Em português, Segurança, Justiça e Paz, Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Criminal. O site oficial da ONG pode ser acessado pelo endereço eletrônico <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>> onde se declara como uma organização da sociedade civil, apartidária, laica e independente, criada em julho de 2002.

é Fortaleza, em 12º lugar [...] Belo Horizonte, que figurava na lista do ano anterior, desta vez não apareceu [...] Das 50, 41 ficam na América Latina: 21 no Brasil” (G1, 2016, s.p.)⁵.

Segundo publicação feita pela ONU (Organização das Nações Unidas), resultado de um estudo realizado em conjunto pelo governo brasileiro, pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e pela FLACSO (Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais), 116 brasileiros morrem diariamente por arma de fogo (ONUBR, 2015, s. p.). Segundo essa instituição, o “total de mortos por armas de fogo, em 1980, foi de 8.710 pessoas [...] um aumento de 387% até 2012, quando foram registrados 42.416 óbitos. A população brasileira, nesse mesmo período, cresceu cerca de 61%” (ONUBR, 2015, s. p.).

O atual contexto de segurança pública no Brasil é permeado de críticas e de propostas que emergem de diversos setores sociais e acadêmicos. Lima e Bueno (2015) afirmam que a sociedade brasileira é violenta e as políticas públicas são extremamente ineficientes e obsoletas; entretanto, existe “espaço para mudanças e há condições para que novos padrões de atuação policial sejam construídos” (LIMA; BUENO, 2015, p. 9). Esses esforços são direcionados às novas propostas de policiamento, porém, dificultados pelo contexto de extrema violência, o que traz insegurança também para a própria profissão policial. Segundo o portal de notícias G1, “Rio teve mais de 3 mil policiais militares mortos [...] PM discute medidas para diminuir vitimização” (G1, 2017, s. p.). Segundo essa publicação, morreram mais policiais brasileiros do que americanos nas Primeira e Segunda guerras mundiais, 3,59% do efetivo empregado entre 1994 e 2016; se somados aos feridos, o percentual chega a 19,65%.

Além das críticas ao modelo de segurança pública no país e dos números apresentados por essas publicações, também é possível pontuar algumas proposições de melhorias. Sob a lente teórica da SAP, *reforma policial* é aqui conceituada pelas mudanças nas práticas promovidas pelas instituições de segurança pública, mesmo que não sejam legalmente reconhecidas pelo Estado ou por qualquer ato normativo institucional. *Polícia Comunitária* é vista aqui sob a ótica das práticas estratégicas de segurança pública utilizada pela Polícia

⁵ As cidades brasileiras indicadas na lista foram: Fortaleza – 12º; Natal – 13º; Salvador e região metropolitana – 14º; João Pessoa e conurbação – 16º; Maceió – 18º; São Luís – 21º; Cuiabá – 22º; Manaus – 23º; Belém – 26º; Feira de Santana – 27º; Goiânia e Aparecida de Goiânia – 29º; Teresina – 30º; Vitória – 31º; Vitória da Conquista – 36º; Recife – 37º; Aracaju – 38º; Campos dos Goytacazes – 39º; Campina Grande – 40º; Porto Alegre – 43º; Curitiba – 44º; e, Macapá – 48º (G1, 2016).

Militar nas atividades de prevenção ao crime⁶, as quais têm a comunidade como sua base de apoio e referência.

Este capítulo foi estruturado em cinco seções. Inicialmente, serão apresentados o sistema brasileiro de segurança pública e o papel das Polícias Militares, as quais se encontram num contexto de crescente ênfase nas ações preventivas de combate ao crime. A segunda e a terceira seções apresenta o conceito de reforma das práticas policiais, que se deram sob a égide da Polícia Comunitária, em meio à reforma do próprio conceito *militar* e da gestão pública, que instavam um novo relacionamento da polícia com a sociedade civil; seguidos pelas críticas à ênfase do gerencialismo na segurança pública. A quarta seção trata do conceito de comunidade e os chamados *outsiders*. A quinta e última seção encerra o capítulo com uma breve análise da participação popular e a Polícia Comunitária no Brasil.

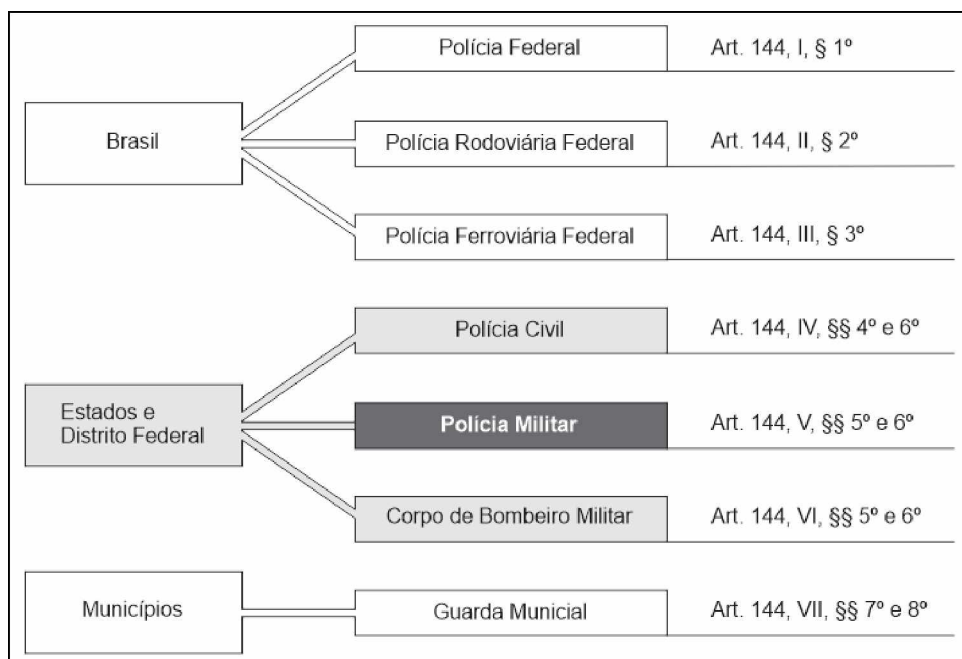
3.1 O sistema de segurança pública e o papel preventivo das Polícias Militares

Por meio do papel da Polícia Militar no sistema de segurança pública e da compreensão de como funciona a persecução criminal (ou persecução penal), é possível ter uma compreensão do sistema de segurança pública brasileiro, suas críticas e a ênfase no papel preventivo como um novo paradigma das agências de segurança pública, que então passam a lidar com a sociedade civil. Essa abordagem também evita o equívoco de considerar a Polícia Militar como a única responsável pelo controle social e por toda a segurança pública, apesar de ser uma instituição importante, com uma considerável parcela de contribuição.

O sistema de segurança pública no país é regido pela Constituição Federal, a partir do artigo 144, o qual discrimina todos seus órgãos (Figura 5): polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais. O policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública cabem às polícias militares, que, como forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

⁶ Embora haja diferenças, no campo do direito, entre os conceitos de crimes, delitos e contravenção penal (GRECO, 2015), o presente estudo considera toda infração penal como *crime*, visto que não é o objetivo do estudo fazer uma discussão jurídica profunda sobre o conceito, bem como sobre a evolução da teoria do crime.

Figura 5 – Órgãos do sistema de segurança pública (Constituição Federal).



Fonte: Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Apesar de definir segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 1988, art. 144, *caput*), a CF não é clara ao definir a forma de participação de outras entidades, como a sociedade civil e os governos municipais (RICARDO; CARUSO, 2007). Há apenas a possibilidade da criação de Guardas Municipais para a proteção do patrimônio público municipal, mas não responsabiliza o município de forma direta pela segurança pública (BRASIL, 1988, art. 144, § 8º). O papel do governo federal também é limitado, o que tem produzido no executivo nacional uma força para mudar essa condição. Segundo Souza (2015), um amplo processo político começou a agregar, nas últimas décadas, novos atores sociais com uma nova visão para a segurança pública, uma visão para além da polícia, concebida também no campo da política. Essas mudanças na política nacional de segurança pública é uma tentativa de romper com a tradição centralista da cultura política brasileira, que ignora as diferenças regionais e locais.

Vários autores discutem sobre o papel dos municípios e defendem a municipalização das políticas de segurança pública, dada sua importância nas ações preventivas e na aproximação da sociedade (MESQUITA NETO, 2006; MIRANDA; FREIRE; PAES, 2008; KRUCHIN, 2013; OLIVEIRA; TONELLI; PEREIRA, 2013; CORRALO; KEMMERICH, 2016). Embora seja possível identificar um aumento constante da sua participação na segurança pública (SOUZA 2015; CORRALO; KEMMERICH, 2016), os exemplos que existem pelo Brasil são dependentes da força política local, ou seja, são iniciativas

provenientes do voluntarismo de prefeitos e secretários municipais, são protagonismos pontuais, descontínuos e não padronizados (MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015; MOURA, 2012; PERRENOUD, 2007; RICARDO; CARUSO, 2007). Geralmente, não se dá continuidade às boas experiências pela ausência de uma obrigação legal.

Uma das formas que o governo federal tem incentivado a maior participação dos municípios na gestão da segurança pública é por meio do financiamento de projetos que apresentam consonância com os requisitos delineados pela SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública), órgão federal vinculado ao Ministério da Justiça, que incentiva e promove políticas públicas de segurança no país (SOUZA, 2015).

A falha das políticas tradicionais de controle do crime cedeu espaço para reformas e iniciativas inovadoras: a integração sistêmica das instituições de segurança pública; o investimento em tecnologia; o surgimento de novos atores com a participação social; e, a inclusão de atividades preventivas articuladas às ações de repressão à criminalidade (CANO, 2006). A Polícia Militar, como agência do Estado entreposta no sistema de segurança pública, lida constantemente com a criminalidade e a violência nas ruas. Consequentemente, também sofreu mudanças no policiamento, valorizando o policiamento preventivo e o comunitário.

No caso da PMMG, a Diretriz Geral para Emprego Operacional que regula o emprego operacional da organização (PMMG, 2010a), traz uma ênfase na ação preventiva como pressuposto operacional de atuação da PMMG. “Se não for possível agir diretamente sobre a vontade do agente, a Polícia Militar deve obstaculizar a oportunidade de ação do delinquente, dando ênfase à ação preventiva” (PMMG, 2010a, p. 27). É possível verificar, também, um esforço da organização em estimular a participação da sociedade civil por meio da Polícia Comunitária, como será mais bem trabalhado nas próximas seções:

Enquanto filosofia e estratégia organizacional [...] a Polícia Comunitária deve permear todos os níveis decisórios e atividades operacionais da PMMG, no sentido de permitir e criar condições para que haja maior aproximação com a comunidade, obtendo assim, legitimidade, cooperação, parceria e reconhecimento (PMMG, 2010a, p. 28).

Com base nos estudos de Silveira (2007, 2008), é possível trabalhar com uma separação das atividades de prevenção e repressão. Neste caso, a prevenção é uma atividade proativa, realizada antes que o crime ocorra, enquanto que a atividade repressiva, ou de controle, é reativa, realizada após o acontecimento do crime. Entretanto, é possível, também, considerar a prevenção ao crime como um *resultado*, não como uma *ação*. Essa é uma

maneira de negar que a prevenção e a repressão sejam mutuamente exclusivas. Nesse caso, a punição do ato delitivo se torna apenas uma das ferramentas possíveis para atingir o resultado, que é a não ocorrência de novos crimes.

Ainda segundo Silveira (2007, 2008), a concepção de *prevenção* do crime está pautada nos *resultados* das medidas adotadas e não somente nas suas intenções imediatas, ou seja, prevenção e repressão não são opostas. Dessa forma, todas as medidas que impedem a existência de delitos, resultados dos eventos individuais, podem ser consideradas preventivas. Até mesmo as ações repressivas realizadas logo após o crime, com suas consequências punitivas, também são medidas preventivas. Ou seja, como *resultado*, a ação repressiva (punitiva) detém e controla comportamentos futuros que violam a lei, sendo capaz de impedir que outros delitos sejam repetidos pelo delinquente e, também, de desmotivar atos semelhantes ao provocar na sociedade um sentimento oposto à impunidade. O apoio às vítimas e a recuperação dos infratores também são medidas que diminuem qualitativamente as consequências do crime, portanto, também podem ser consideradas preventivas.

De forma geral, a segurança pública pode ser promovida pelo próprio controle do crime, ou por meio da prevenção destas ocorrências. Afinal, segurança também pode ser definida como estar livre do medo do crime e do perigo de ser vítima dele (O'BLOCK; DONNERMEYER; DOEREN, 1991; SILVEIRA, 2007, 2008). Dessa forma, ao discorrer sobre prevenção do crime, O'block, Donnermeyer e Doeren (1991) enfatizam o papel da sociedade, como por exemplo, a família e a escola. Apesar do importante papel das agências da justiça criminal, os autores afirmam que outros grupos sociais são importantes na prevenção do crime, pois são capazes de promover cidadania, educação, saúde, renda, dentre outros.

Enquanto conceito aplicado a políticas públicas, a *prevenção* emergiu de forma mais sistemática no campo da saúde, na década de 1950, que, aplicada ao crime, refere-se a:

“[...] possibilidade de identificar fatores de risco ou mecanismos causais, e fatores de proteção sem os quais, a operacionalização de qualquer medida antecipatória constituiria um experimento às cegas [...] medidas de prevenção ao crime são ações proativas informadas por uma teoria sobre a gênese do crime, ou pelo conhecimento empírico dos fatores que se associam de forma mediata e imediata com as ações criminosas ou violentas, em determinado tempo, e local”. (SILVEIRA, 2007, p. 60).

As políticas de prevenção ocorrem em três níveis, os quais se justificam pelos seus diferentes públicos alvo e pelo objetivo que a intervenção procura atingir (FERREIRA et al., 2009; SILVEIRA, 2007):

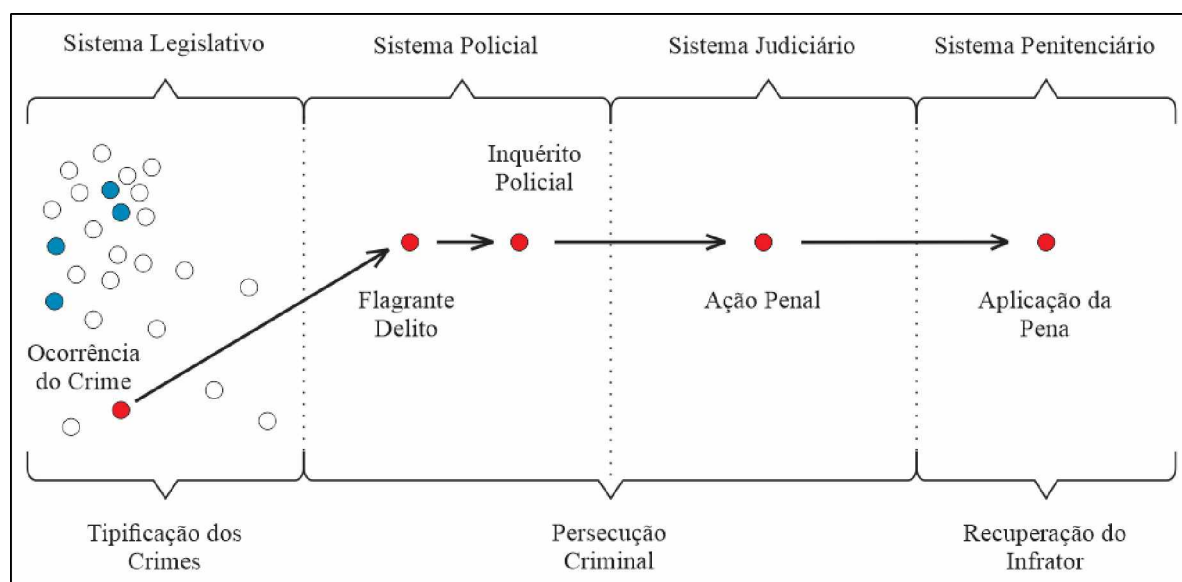
- a) a **prevenção primária** baseia suas ações nas causas da criminalidade num sentido amplo. É destinada a sociedade como um todo. Neste caso, a prevenção não é de competência exclusiva das agências de segurança pública, a responsabilidade é do poder público de forma geral em ações como saúde, educação, combate a pobreza e desigualdade social. Podem ser compartilhadas com organizações sociais como igrejas, famílias, escolas e a sociedade como um todo;
- b) a **prevenção secundária** fundamenta-se na noção de risco e proteção. É destinada a locais, grupos e indivíduos específicos que tenham maior exposição ou probabilidade de serem vítimas ou autores. Neste caso, a prevenção é realizada especialmente pelas agências de segurança pública por meio de, por exemplo, programas sociais com jovens e crianças, policiamento ostensivo e mobilização social como um todo, com o objetivo de evitar a ocorrência de crimes;
- c) a **prevenção terciária** atua quando já houve a vitimização, procurando evitar a reincidência do autor e promover a reabilitação individual e social da vítima. Neste caso, a prevenção é de responsabilidade do poder público e instituições específicas como, por exemplo, as ONG's de proteção aos Direitos Humanos. As ações preventivas podem ser, por exemplo, a ressocialização do infrator, por meio de uma execução penal sob a luz dos Direitos Humanos, dando-o a garantia, após o cumprimento da pena, de ser reinserido na sociedade com um emprego digno e condições seguras para exercer sua cidadania.

Embora não sejam as únicas instituições responsáveis pelo controle social (COSTA, 2004), as polícias militares, inseridas no sistema de segurança pública, é responsabilizada pela sociedade pela não ocorrência de crimes, ou, em outras palavras pela prevenção deles. Portanto, é possível compreender o papel das Polícias Militares com base no funcionamento da *persecução criminal*, termo originário do meio jurídico. *Persecução*, neste caso, é sinônimo de *perseguir* o infrator ou o autor do crime. Em síntese, é o esforço do Estado, enquanto representante dos interesses sociais, em apenar indivíduos que cometem crimes.

O natural é que, depois de praticado um ato delitivo (crime), inicia-se a *persecução criminal*, a qual é representada por dois momentos: (a) a Polícia Judiciária realiza uma investigação criminal, por meio de um instrumento chamado *Inquérito* (Policial), o qual é descrito a partir do artigo 4º, do Código de Processo Penal brasileiro (BRASIL, 1941), dando subsídio à próxima etapa; (b) ocorre a judicialização do fenômeno criminal no âmbito da *ação penal* regulamentada a partir do artigo 24 da mesma norma (BRASIL, 1941; REALE

JÚNIOR, 2009). O ato criminoso pode ser autuado, também, em *flagrante delito*, o qual é descrito a partir do artigo 301 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941). O sistema de segurança pública é apresentado, sinteticamente, por meio do fluxograma de um encarceramento descrito na Figura 6.

Figura 6 – Síntese de um encarceramento no sistema de segurança pública.



Fonte: elaborado pelo autor, com base na literatura (GRECO, 2015; MARTINS; VERSIANI; BATITUCCI, 2011; OLIVEIRA, 2014; REALE JÚNIOR, 2009; SAPORI, 2007).

A Figura 6 apresenta como funciona, normalmente, o encarceramento de um criminoso, por meio de um fluxograma. Apesar de não ser o objetivo, do presente trabalho, discorrer sobre as exceções desse fluxograma, elas existem, como por exemplo: a Polícia Militar pode fazer o papel da Polícia Judiciária nos casos de crimes militares (BRASIL, 1969); também há exceções quando o Magistrado investiga (BRASIL, 1979, artigo 33, parágrafo único). A prisão em flagrante delito normalmente é realizada pelos policiais militares, pois são responsáveis pelo patrulhamento ostensivo e atendimento cotidiano das ocorrências policiais, entretanto, “qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito” (BRASIL, 1941, art. 301). A prisão também pode acontecer sem, necessariamente, ser proveniente do flagrante delito, nos casos de prisão preventiva ou condenação de investigado que respondia o processo em liberdade (BRASIL, 1941).

Ao analisar como funciona a *persecução criminal*, de forma ampla, é possível compreender como funciona o sistema de segurança pública brasileiro, bem como o papel de suas instituições nesse processo. Ressalvada suas exceções, a Figura 6 apresenta, sinteticamente, como o sistema de segurança pública funciona em prol do encarceramento de um criminoso. Ocorreria, hipoteticamente, nas seguintes etapas:

- a) depois de pontuar as atitudes que constroem uma maioria popular, representada pelo processo legislativo nacional, tais ações são tipificadas em leis e, portanto, transformadas em crime;
- b) na constatação de um crime pelas agências do Estado, passa-se para a fase da *persecução criminal* onde, após o flagrante delito, a Polícia Judiciária apresenta a apuração do fato ao Poder Judiciário por meio do *Inquérito Policial*;
- c) ao ser acatada a denúncia pela promotoria, o autor do delito passa a ser considerado réu de uma *ação penal*, sendo ao final do processo submetido a uma sentença condenatória;
- d) após o veredito, o indivíduo cumpre a pena no sistema penitenciário, que objetiva recuperar o transgressor e reintegrá-lo à sociedade.

Para o enfrentamento do aumento da criminalidade e da violência no país, a sociedade brasileira recorre ao poder repressivo do Estado e ao seu legítimo uso da força, vendo no encarceramento do delinquente uma solução para a crise; afinal, “a sociedade quer paz e, ingenuamente, acredita que a polícia é a única instituição responsável por ela” (MARTINS; VERSIANI; BATITUCCI, 2011, p. 106). Autores como Soares (2015, 2016) e Souza (2015) criticam aqueles que consideram que a produtividade do sistema de segurança pública esteja reduzida à capacidade de encarceramento do Estado, especialmente ao flagrante que “reduz o espectro de abrangência do olhar policial às transgressões passíveis de identificação imediata pelos cinco sentidos” (SOARES, 2015, p. 15), realizado principalmente pelas polícias militares. Numa gestão por metas, afinal, “que outra forma mediríamos a produtividade policial militar?, perguntam os que não conseguem enxergar além da esquina” (SOARES, 2015, p. 15).

No Brasil, prendem-se muitos. Existem 584.361 pessoas encarceradas segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016). Mas também, prende-se muito mal. Segundo o mesmo documento, 36% dos presidiários estão em situação provisória, ou seja, mais de 200 mil deles nem sequer foram julgados. Ocorreram ao menos 58.467 mortes violentas intencionais no país em 2015 (FBSP, 2016) e, apesar das estimativas de o país ter a terceira maior população carcerária do mundo, apenas 8% dos homicídios dolosos é investigado com êxito (BRASIL, 2013).

Ao abordar sobre o acentuado crescimento da população prisional brasileira – a terceira maior do mundo – Soares (2015) discorre sobre o atual modelo de segurança pública brasileiro:

[...] o foco da persecução criminal tem incidido não sobre os crimes contra a pessoa, que ceifam vidas, como seria de se esperar, mas sobre os crimes contra o patrimônio, em especial os delitos relacionados ao comércio de drogas ilícitas. Entre nossos 570 mil presos, somente 12%, cerca de 60 mil, cumprem pena por homicídio doloso [...] aproximadamente 40% são presos provisórios [...] O modelo policial dualista e fraturado – que impede que a polícia ostensiva investigue, condenando-a a mostrar sua eficiência encarcerando, exclusivamente, em flagrante delito [...] lota prisões (SOARES, 2015, p. 14-15).

Considerando, hipoteticamente, que se objetivasse o aumento do poder do Estado em apenar e encarcerar delinquentes, as proposições seriam embasadas na: ampliação das vagas do sistema penitenciário; no aperfeiçoamento do sistema policial e do sistema judiciário, deixando-o mais ágil; e, na criminalização de condutas por meio do legislativo. Nesse sentido, as falhas do sistema se tornam evidentes, porque cada uma das etapas, descritas na Figura 6, é uma nova oportunidade de o indivíduo escapar, deixando em descrédito a persecução criminal. Há a possibilidade de, após o crime acontecer: (a) o autor não ser identificado e preso em flagrante delito; (b) sendo preso em flagrante delito não ser indiciado pela Polícia Judiciária; (c) indiciado no inquérito policial, não ser denunciado pela promotoria; (d) sendo réu no processo, ser considerado inocente pelo magistrado; (d) sendo condenado, cumprir penas alternativas, ou restritivas de direitos; (e) sendo condenado a penas privativas de liberdade, o sistema de execução penal não ser capaz de recuperá-lo e reinseri-lo na sociedade adequadamente.

Martins, Versiani e Batitucci (2011, p. 118) afirmam que a realidade brasileira do sistema de segurança pública permite constatar que o ciclo acontece da seguinte maneira:

o infrator comete o delito, é pego em flagrante, se for primário ou possuir residência fixa responde ao processo em liberdade, se condenado pode pegar uma pena restritiva de direito (pena alternativa) em vez da pena restritiva de liberdade, ou se cumprir pena em regime fechado sofrerá a progressão de regime, cumprindo apenas um terço da pena. Como não ocorre ressocialização na cadeia e as oportunidades são poucas, voltar a cometer crimes torna-se quase inevitável. O infrator é preso novamente, tornando-se reincidente. E o ciclo recomeça.

Ao discutir sobre o clima de impunidade oriundo desse sistema, Martins, Versiani e Batitucci (2011, p. 106) afirmam que os policiais “se defendem alegando que fazem o trabalho que lhes é prescrito prendendo os criminosos, mas que [...] a justiça solta”, já os promotores e juízes “reclamam da saturação do sistema carcerário, da legislação e do trabalho

da polícia”. Para responder o porquê e como tantos presos são postos em liberdade, os autores discorrem sobre o livramento condicional, suspensão condicional do processo e a liberdade provisória, sobre o relaxamento da prisão e sobre as penas restritivas de direito (penas alternativas), afirmando que a liberdade de delinquentes deve-se à incapacidade desse sistema de cumprir as leis de forma adequada, e não apenas a instituições ou agentes públicos de forma isolada. Ainda segundo esses autores, as penas alternativas carecem de meios de fiscalização eficientes, pois, da forma que estão sendo aplicadas atualmente, não possuem a capacidade de recuperar o infrator, nem de reintegrá-lo à sociedade. “Se as penas restritivas de liberdade pecam por não ressocializarem o preso, as restritivas de direito também não têm cumprido seu papel” (MARTINS; VERSIANI; BATITUCCI, 2011, p. 119).

Ao analisar a política nacional de segurança pública no Brasil após a CF de 1988, Souza (2015) considera que, embora haja críticas, é possível identificar “mudança de rumo: a segurança pública para além da polícia; concebida no campo da política”, conforme sintetizado no Quadro 1. O autor analisou um amplo processo político que se instaurou na SENASP, realizado por meio de coalizões que atuaram na mudança da política de segurança pública, bem como o papel dos seus atores e suas ideias geradoras.

Quadro 1 – Mudanças na política nacional de segurança pública.

Até meados da década de 1990	A partir de meados da década de 1990
Paradigma da Segurança Nacional/Segurança Interna	Paulatinamente, paradigma da Segurança Cidadã
Foco na Repressão	Implementação gradativa de políticas de prevenção à criminalidade
Polícia Repressiva	Polícia Comunitária e demandas de uma polícia cidadã
Improvisação na gestão da segurança – resposta ao crime sob demanda	Uso da tecnologia; especialização dos operadores de segurança pública
Centralização nas agências do Estado, notadamente nas polícias	Alguns ensaios de participação social; entrada de pesquisadores e outros atores sociais como interlocutores na elaboração das políticas
Recurso exclusivo na contenção; aprisionamento de infratores	Aplicação de Penas e Medidas Alternativas
Centralização da gestão da política nos estados	Crescente participação dos municípios e demandas para definição do papel da União
Política de guerra às drogas com foco no usuário	Novas abordagens sobre as drogas: tratamento, redução de danos; ações de repressão também voltadas para produção e distribuição das drogas
Conflitos solucionados exclusivamente no âmbito de um Judiciário seletivo	Novas possibilidades na resolução judicial e extrajudicial de conflitos: Mediação, Conciliação, Arbitragem, Juizados Especiais Criminais, Justiça Restaurativa

Fonte: Souza (2015, p. 33-34).

No que concerne à participação social na área da segurança pública, Cano (2006) já defendia naquele ano que essa mudança, em especial, poderia trazer efeitos benéficos, como: a introdução de um novo paradigma da prevenção, por meio de uma nova percepção social da violência; o combate não apenas ao crime, mas também ao medo do crime; e, consequentemente, descentralização e democratização dos programas de segurança pública.

Kruchin (2013) também faz uma análise sobre a introdução de uma nova abordagem preventiva do crime que reivindica, segundo a autora, a existência de um novo paradigma para a segurança pública brasileira, com a inclusão das ações locais de segurança pública, num tratamento multidisciplinar do crime, caracterizado por uma expansão das esferas governamentais responsáveis pela segurança pública, ou seja, um aumento do papel do município.

A ideia de paradigma diz respeito a um novo entendimento sobre o controle do crime e da violência e remete à responsabilização de toda estrutura federativa no tratamento dessas questões, além de considerar um enfoque no papel dos municípios como instância de implementação de políticas públicas de segurança [...] o rompimento com o modelo vigente (KRUCHIN, 2013, p. 41).

Uma reestruturação do sistema visando uma maior aproximação da sociedade civil já foi alvo dos esforços de gestores policiais. No caso das polícias militares, houve reformas no próprio conceito militar, na gestão pública e nas práticas operacionais cotidianas sob a égide da Polícia Comunitária, como é possível observar nas próximas seções deste trabalho. A ênfase nas ações preventivas tem ganhado espaço também em outras áreas da gestão pública, como por exemplo, a saúde⁷. O descrédito com a política repressiva, exercida de forma isolada, atuando somente depois do crime, ou apenas depois de uma patologia social qualquer, representa uma realidade da gestão pública de forma geral. Como se observa na próxima seção, as ações preventivas, no caso da segurança pública, é uma nova abordagem que exigiu uma reforma não apenas na gestão pública, mas também no próprio conceito *militar*.

⁷ O foco preventivo também tem se mostrado crescente em outras áreas, como a da saúde por exemplo. A integração da medicina convencional com as formas alternativas de medicina, as chamadas “medicina alternativa complementar” e “medicina integrativa”, com foco na prevenção e na relação médico e paciente, têm sido debatidas no campo da saúde, exigindo uma mudança de paradigma. O objetivo da denominada “medicina integrativa” é não trabalhar apenas com a “medicina curativa”, ainda dominante. A medicina convencional enfatiza a doença, investindo no desenvolvimento da dimensão diagnóstica com profunda explicação biológica e quantitativa; entretanto, a intenção do foco preventivo da medicina aprofunda-se nas explicações dadas por teorias do estilo de vida e ambiental, não negligenciando a experiência do indivíduo de estar doente e o contexto social da doença (GAUDET, 1998; MAIZES, 1999; ANDRADE; COSTA, 2010; OTANI; BARROS, 2011; ISCHKANIAN; PELICIONI, 2012; RAKEL, 2012).

3.2 A reforma do conceito militar e as implicações para a segurança pública

O sistema policial já passou por diversas reformas no Brasil. A mais antiga Polícia Militar do Brasil é a de Minas Gerais (SEDS, 2014), com sua origem datada no dia 09 de junho de 1775. A PMMG considera como sua gênese, o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, o qual era composto apenas por habitantes locais, pagos pela própria Capitania e fora criado para:

[...] cumprir missões de natureza militar, através de ações e operações de enfrentamento dos tumultos, insurreições e defesa do território da Capitania e da Pátria, e, de natureza policial, na prevenção e repressão de crimes, mantendo em ordem a população, para que o ouro pudesse ser extraído, transportado e exportado em favor do Reino Português (PMMG, 2016a, s. p.).

Esse regimento foi criado em substituição à Companhia de Dragões, que, composta apenas por portugueses, fora enviada pelo Rei de Portugal para impedir a sonegação e impostos e combater o clima de desordem e agitação. “Pelos testemunhos históricos que chegaram até os nossos dias [...] no alvorecer do Século XVIII [...] tão logo aqui chegaram, foram contaminados pelo sonho da riqueza fácil” (PMMG, 2016a, s. p.).

Posteriormente, já na Primeira República, no ano de 1706, criou-se a Força Pública de Minas Gerais, com intenção de recrutar moradores aptos para o serviço militar entre 18 e 60 anos, excluídos mulheres, sacerdotes e magistrados, e privilegiando o recrutamento de escravos (VISCARDI, 1995), com uma consequente intensificação dos treinamentos militares e subordinação ao exército brasileiro. Na capital e em algumas cidades maiores, criam-se então as Guardas Civis para o policiamento ostensivo, permanecendo a incipiente PMMG aquartelada. Porém, em cidades menores, os efetivos da Força eram espalhados pelas cidades do interior do estado, subordinados ao comandante do batalhão, e, funcionalmente, aos Delegados de Polícia, para requisição e planejamento do emprego do pessoal (PMMG, 2016a).

A partir do século XIX, as instituições policiais brasileiras foram muito influenciadas pelo surgimento do policiamento moderno nos Estados Unidos. Conforme análise bibliográfica apontada por PMMG (2011a), do século XIX até a década de 1930 a polícia passou por um momento chamado de Era Política do Policiamento. Essa Era foi caracterizada por um policiamento que desempenhava um serviço social amplo e sem profissionalização. A polícia era fortemente influenciada pelas instituições político-partidárias locais. A violência e a corrupção policial fomentaram fortes críticas, internas e externas. O ingresso na carreira

resumia-se a influência política e a força física, era uma oportunidade ofertada pelos políticos aos seus apadrinhados. “Os policiais eram considerados suficientemente preparados para o exercício de suas funções se portassem um revólver, cassetete, algemas e vestissem um uniforme. Tratava-se de uma era de incivilidade, ignorância, brutalidade e corrupção” (PMMG, 2011a, p. 13).

Sob a pressão das críticas, houve o amadurecimento do sistema policial para o chamado modelo profissional de policiamento, com o qual se buscava criar um departamento policial “perfeito”, mais direcionado ao gerencialismo (será abordado mais detalhadamente na seção 3.2.2). Com uma menor interferência da política, o policial passou a ter então um mandato fixo, estabilidade e autonomia no emprego, bem como treinamento profissional com foco no combate ao crime:

[...] era preciso blindar a polícia de interferências da política externa, centralizar as estruturas internas de comando e controle, delimitar a função do policial para prender os infratores da lei e formar o profissional de polícia. Este modelo profissional dá ênfase à eficiência operacional, conquistada a partir de um controle centralizado, linhas nítidas de organização, melhor e mais efetiva utilização dos agentes policiais, maior mobilidade, intensificação dos treinamentos e crescente uso de equipamentos e tecnologia (PMMG, 2011a, p. 13).

A partir das críticas da Era Política, houve a emergência do Policiamento Tradicional, que também entrou em crise próximo à década de 1990. A profissionalização da função policial surgiu meio à máquina burocrática, às tecnologias e aos treinamentos policiais distantes da comunidade e dos problemas cotidianos do cidadão. Havia uma ênfase excessiva no combate repressivo do crime, sem atenção à prevenção. É nesse momento que surge então, como alternativa ao Policiamento Tradicional, a Era da Resolução de Problemas com a Comunidade, através do Policiamento Orientado para o Problema e do Policiamento Comunitário, “fundadas na premissa de que deve haver uma relação sólida e consistente entre a polícia e a sociedade para que ocorra eficácia na política de prevenção criminal e na produção de segurança pública” (PMMG, 2011a, p. 13).

3.2.1 O que “era” e o que “agora é” ser militar

No Brasil, alguns autores apuram problemas no modelo militarizado da segurança pública brasileira ao discorrerem sobre os desafios da reforma policial no Brasil (SILVA; GURGEL, 2016; SILVEIRA, 2013; SOUZA; BATTIBUGLI, 2014). Silveira (2013) analisa

os problemas do modelo militarizado da segurança pública, a qual se assemelha ao do exército, abordando sobre as propostas de desmilitarização e de unificação das polícias. Segundo o autor o problema teria sua gênese no Decreto nº 3.598 de 1866 que dividiu as forças policiais no país em duas (uma de natureza militar, outra civil).

Presente no Brasil Colônia e estruturada no período imperial, a polícia brasileira, conforme leciona Silva (2010), é resultado de um processo que se deu em meio a uma sociedade autocrática, autoritária, que buscou um modelo de segurança que assegurava a proteção de uma pequena classe dominante frente a uma grande classe de excluídos. Essa experiência da força policial brasileira representaria as formas de interação assimétrica existentes na distribuição desigual da segurança pública, responsável pela fronteira entre policiais e cidadãos.

A formação militar da polícia brasileira (MIRANDA, 2013), responsável pela segurança interna, origina-se já do período Colonial, da qual se herdou a estrutura militar da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia. Para Silveira (2013) e Souza e Battibugli (2014), a Constituinte (1987-1988) teria perdido a oportunidade de resolver o problema da militarização das polícias, mantendo na CF as duas polícias: uma de natureza militar (Polícia Militar) e outra de natureza civil (Polícia Civil), subordinadas aos Estados. A Constituição equipara o corpo de bombeiros militares e as polícias militares às Forças Armadas quando os definiu como “forças auxiliares e reserva do Exército” (artigo 144, § 6º). Nesse sentido, Silva e Gurgel (2016) analisam a proposta de desmilitarização das polícias estaduais, com a criação de uma só polícia de natureza civil. Os autores analisam o Sistema Constitucional de Segurança Pública, buscando mostrar que “a existência de uma polícia como força auxiliar e reserva do Exército não se coaduna com a ordem democrática” (SILVA; GURGEL, 2016, p. 142).

Os principais problemas apontados pelos autores contrários à militarização do sistema policial são: o treinamento direcionado à guerra e ao enfrentamento do inimigo; os elevados níveis de violência policial; e, o desrespeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, o que dificulta o processo democrático (SILVEIRA, 2013; SOUZA; BATTIBUGLI, 2014). O que se percebe, portanto, é que o conceito de desmilitarização, presente nessa literatura, representa uma resposta às críticas existentes na sociedade brasileira. Ou seja, a desmilitarização não seria apenas uma mudança normativa, ou nominal, de onde seria tirada apenas a palavra *militar* do nome da organização; de fato, significa uma mudança mais

profunda, uma reforma das práticas policiais. Apesar da aparente confusão conceitual, é possível indagar se as mudanças das práticas, tidas até então como tipicamente *militares*, podem ser consubstanciadas permanecendo, nominalmente, a polícia militar.

A aparente contradição do termo remete a uma dubiedade: como uma organização militar poderia passar por um processo de desmilitarização permanecendo esta ainda sob o nome de militar? O que ocorre de fato é: mesmo que a desmilitarização não ocorra no campo normativo/legal, as polícias militares já iniciaram um processo de desmilitarização por meio de suas práticas. Apesar do processo de desmilitarização ideológica da segurança pública, como nomeia Miranda (2013), não ter ocorrido por completo, permanecendo ainda os resquícios do antigo militarismo, é possível identificar esforços institucionais de aproximação da Polícia Militar com a sociedade civil, por meio da Polícia Comunitária. Assim, é possível afirmar que o militarismo, como proposto e praticado no passado (BROTTO, 1986; BRITO; PEREIRA, 1996), não é mais exercido de forma absoluta no cotidiano policial militar, sobretudo devido a sua interação com a sociedade civil.

Com base nos modelos seminais do militarismo, alguns autores avaliam a dicotomia existente entre militares e civis, bem como a separação e o não relacionamento sistemático entre esses grupos, como pressupostos básicos do militarismo: nos anos 1980, Brotto (1986) analisou os princípios orientadores do comportamento dos militares e suas instituições; nos anos, 1990, Brito e Pereira (1996) estudaram o comportamento e os valores das instituições militares por meio do curso de formação de soldados, como parte do processo de iniciação na cultura militar dos recrutas⁸.

A descrição de Brotto (1986) é um exemplo de como o conceito militar sofreu e sofre mutações. O autor faz um diagnóstico da situação do militarismo praticado antes de sua época, durante o seu tempo, e ainda, sugere a definição de um novo curso, mais apropriado. Segundo o autor, para que fosse possível estabelecer coerência com os princípios democráticos, a função militar deveria se sujeitar ao controle civil, buscando uma formação civilista. O conceito, até então aplicado à segurança nacional externa, foi adaptado e aplicado à segurança interna. Ainda às sombras do Regime Militar Brasileiro⁹, o autor propõe novas funções às forças militares para se ligar mais ao sistema democrático-representativo de um

⁸ Recruta é a denominação dada a militares recém-chegados à corporação militar. É nesse momento que, segundo os autores, há a aprendizagem dos valores, das atitudes e dos comportamentos apropriados à cultura militar.

⁹ Conhecida também como Ditadura Militar, o termo refere-se ao regime instaurado no país em 1º de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985. Nesse período, foram instituídos cinco presidentes, todos militares.

governo civil. Essas mudanças não seriam realizadas imediatamente, pois, segundo o autor, “demandaria várias gerações de oficiais para começar a surtir efeito, integrando os militares e harmonizando seus conceitos de segurança com as legítimas aspirações da sociedade nacional, expressas através de processos democráticos” (BROTTO, 1986, p. 149). A força policial passaria então de uma polícia que serviria o Estado para uma polícia que objetiva servir e proteger a população civil.

Desde os estudos de Brotto (1986, p. 158), é possível verificar que: “a figura de ‘inimigo total’ se transformou em um conceito irreal e irracional”; que as normas da sociedade democrática deveriam vigorar na estrutura militar; e, a “incompatibilidade de princípios entre as categorias civil e militar, bem como entre suas estruturas, foram em grande parte superadas”. Entretanto, o autor reconhece, também, a “incompatibilidade entre estruturas democráticas baseadas no voto e estruturas rigidamente hierárquicas, como a militar”. Brotto (1986) prevê que a nova sociedade democrática, em que o país se transformaria, repudiaria a concepção policial para suas Forças Armadas.

Ao analisar o processo de iniciação na instituição, Brito e Pereira (1996, p. 154) afirmam que o processo de socialização na cultura militar propõe a “transformar um civil em um militar”, transparecendo a ideia de uma transposição a outro mundo, a verdadeira transformação em outra pessoa, diferente, distinta da sociedade comum: “é uma espécie de choque cultural, um rito de passagem” (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 154). Os autores definem o curso de formação de soldado como um processo de natureza formal e pedagógica composto por rituais específicos direcionados ao abandono dos valores civis e à incorporação de normas, valores e comportamentos militares.

A introjeção dos valores e seu fortalecimento passam necessariamente pelo despojamento dos valores civis. Nesse processo, ocorre a perda de parte da identidade civil do recruta e inicia-se a construção da identidade militar. Os rituais das estratégias de despojamento são percebidos pelos recrutas como dramáticos, humilhantes e muito sofridos. As pressões psicológicas advindas dos rituais socializadores, na ótica dos recrutas, são passíveis de serem suportadas devido ao desenvolvimento do “espírito de corpo”. Em síntese, o curso de formação de soldados tem a sua função pedagógica e envolve várias estratégias ritualizadas, assemelhando-se, pelo menos em termos de estrutura, a um rito de passagem. Do ponto de vista simbólico, o processo representa para a corporação e seus membros **a morte do civil e o nascimento do militar** (BRITO; PEREIRA, 1996, p. 163, grifo nosso).

De fato, as convicções do militarismo, caracterizado pelo autoritarismo, conservadorismo político, pessimismo em relação à pessoa humana e alarmismo, tem se impregnado nas estruturas militares distanciando-as da sociedade civil (MIRANDA, 2013).

Entretanto, segundo as análises de Bengochea et al. (2004), apesar do desenvolvimento histórico das polícias no país, há um processo de transformação em andamento desde os anos 1990:

[...] cada fato que se apresenta hoje para polícia merece um tratamento diferenciado, e esta exigência está estabelecida para a ação da polícia no ambiente democrático. Assim, pode-se perceber que a função policial necessita ser vista, também, como de delicada complexidade e, para ser bem exercida, tornam-se imperativos sua qualificação, o reaparelhamento tecnológico, a atualização das técnicas policiais e, principalmente, sua revisão conceitual [...] Não é possível se fazer hoje um procedimento padrão para o policial no seu trabalho cotidiano. Ele precisa ter a capacidade de ampliar o espaço de decisão nas escolhas das ações e intervenções para cada fato que enfrenta (BENGOCHEA et al., 2004, p. 120).

Com base nesses argumentos, os autores sugerem que a sociedade civil participe mais efetivamente das discussões sobre segurança pública, a fim de garantir uma polícia cidadã, que se sujeita ao controle social legítimo, aquele que seja originado dos cidadãos civis.

[...] o controle social de uma polícia cidadã é aquele que sai da sociedade e entra para a polícia. É uma visão completamente diferente da atualmente existente. [...] O próprio Ministério Público, que tem como uma de suas responsabilidades o controle da polícia, afirma que essa tarefa é difícil. Para a sociedade, que carece de segurança pública, o peso é maior. Há muito tempo a sociedade está afastada dessa discussão (BENGOCHEA et al., 2004, p. 124).

Com a intenção de promover essa maior interação da sociedade civil e a polícia, bem como dar condições para que o controle social da polícia seja exercido, o Estado criou instrumentos como as Ouvidorias e as corregedorias policiais. O principal instrumento criado foi a garantia constitucional do controle social da polícia, bem como a participação de todos os cidadãos enquanto corresponsáveis pelas políticas públicas de segurança, quando “os legisladores aprovaram o princípio participativo de segurança pública na Constituição, ao instituírem que a ‘segurança pública é um dever do Estado e responsabilidade de todos’” (BENGOCHEA et al., 2004, p. 124-125). Pelo fato da polícia possuir o dever legal do uso da força, na configuração democrática vigente, há uma necessidade proeminente “de um olhar controlador pela sociedade” (BENGOCHEA et al., 2004, p. 125) e de uma construção de uma polícia cidadã que “é uma concepção de polícia que problematiza a segurança, discute sua complexidade e divide responsabilidades” (BENGOCHEA et al., 2004, p. 128).

Apesar das críticas quanto à tradição militar da força policial brasileira e o seu consequente distanciamento da sociedade civil, dificultando o exercício de uma polícia cidadã, existe um esforço institucional em promover a aproximação da Polícia Militar e a sociedade civil. Tais esforços são considerados como uma forma de transição para o

policiamento *desmilitarizado*, mesmo quando aplicada à organização policial militar, conforme será exposto nas próximas seções deste trabalho.

Pelo fato da palavra *militar*, utilizada atualmente, não possuir o mesmo conceito de outrora, é possível supor a existência de uma reforma do significado do *ser militar*. Afinal, o militarismo objetivava permanecer distante da sociedade civil (BROTTO, 1986; BRITO; PEREIRA, 1996) e a Polícia Militar, atualmente, busca justamente o oposto, a sua aproximação, por meio das práticas de Polícia Comunitária e das configurações democráticas vigentes no país. É possível identificar esses mesmos processos de reformas em muitos países da América Latina, aliados à onda de democratização, ocorrida nos anos 1980 e 1990 (FRÜHLING, 2007), incluindo o Brasil (FERRAGI, 2011; BARREIRA; RUSSO, 2012; LEITE, 2012; MIRANDA, 2013; BOHN, 2015; MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015), conforme exposição mais detalhada nas próximas seções.

3.2.2 Mudanças na gestão pública policial

Essas mudanças na relação polícia e sociedade se deram em meio a um novo paradigma da gestão pública, denominada *New Public Management*, ou, Nova Gestão Pública (NGP) em português. A NGP é considerada, também, uma resposta do Estado frente aos anseios sociais por melhoria dos serviços públicos, incluindo a Segurança Pública. No caso de Minas Gerais, a gestão pública mineira tem sido reformulada pelo uso de conceitos e ferramentas do *gerencialismo* e pelo *accountability*, representados por novos relacionamentos do Estado com a sociedade (HOOD, 1991, 1995; LIMA JUNIOR, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1996, 1998, 2002, 2007; NIKOS, 2001; CORRÊA, 2007; SANO; ABRUCIO, 2008). A intenção é que os cidadãos mineiros passem a participar ativamente das políticas públicas, incluindo as de segurança, resguardados pelos anseios de cidadania e de democracia.

Tais mudanças se deram em resposta a uma sociedade que passou a exigir serviços públicos de qualidade, bem como a prestação de contas (resultados) de um Estado excessivamente burocratizado e historicamente ineficiente. Em Minas Gerais, a administração da Polícia Militar foi subordinada ao governo do Estado, por meio da SEDS (Secretaria de Estado de Defesa Social), que passou a ser orientado por planejamentos estratégicos previamente acordados, como forma de responder à sociedade que constantemente reivindica serviços públicos de qualidade (MINAS GERAIS, 2003a, 2003b, 2007a, 2007b, 2008a,

2008b; PMMG, 2010b, 2010d, 2012; VIEIRA; PROTÁSIO, 2011). A PMMG vem, desde 2003, “incentivando as comunidades a se organizarem no sentido da participação em reuniões para apresentar percepções sobre o policiamento” (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011, p. 208).

Como forma de dar resposta à sociedade mineira, mostrando uma alta qualidade dos serviços prestados, 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, devido a crescente criminalidade que se instalava no estado mineiro. A partir daí, buscou-se realizar o planejamento operacional com uso de dados geoprocessados de criminalidade e, também, aumentar a autonomia das unidades policiais denominadas de Companhias PM, encarregadas territorialmente pelo policiamento em um grupo de bairros.

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, 2010b, p. 10).

A PMMG chegou ao ano de 2004 num cenário preocupante: baixa visibilidade conceitual da segurança pública, com raras iniciativas que extrapolavam a responsabilidade legal das polícias. Tratava-se de um fenômeno nacional.

[...] 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.

Foi nesse ambiente que se constituiu, em meados de 2004, na capital do Estado, na agência policial da PMMG denominada Comando de Policiamento da Capital, um conjunto de indicadores do desempenho de unidades a ela subordinadas, na categoria Batalhões e Companhias. Essa inovação levou o governo federal, por meio da Senasp/MJ, em 2007, a solicitar apoio da PMMG no sentido de iniciar a estruturação de um rol de indicadores afetos ao desempenho das organizações da segurança pública do país. (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011, p. 208; 210)

A incorporação dessa lógica de avaliação por indicadores, inclusa num contexto de adesão à NGP, inclusive pelo Governo de Minas e pelo país, é descrita e explicada por Vieira e Protásio (2011). Segundo os autores, nos últimos anos, houve a incorporação de argumentos em torno de expressões como indicadores, desempenho organizacional, contratualização e

gestão por resultados. Segundo os autores houve uma adequação do “Controle Científico” da PMMG ao acordo de resultados promovidos pelo governo de Minas Gerais, que em 2007 começou a contratualizar resultados com diversos órgãos da sua administração. Na ocasião, a PMMG ficou subordinada à coordenação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), junto com outros órgãos como a Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militares. Assim, já em 2008, foram desdobrados os indicadores pactuados com o Estado. Consequentemente os indicadores e a experiência institucional, como os indicadores e a avaliação associada ao geoprocessamento, acumuladas ainda no final do século anterior, forma extremamente importantes, segundo os autores. “Quando a Seds chamou os órgãos do sistema para elaboração de indicadores, uma parcela considerável dos gestores da Polícia Militar já estava familiarizada com a linguagem e a lógica da avaliação do desempenho operacional” (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011, p. 211).

Segundo os autores, a partir do programa Polícia de Resultados, foi possível inovar na gestão operacional e, “em 2006, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e a Fundação João Pinheiro (FJP) propuseram ao governo conceder à PMMG o Prêmio Excelência em Gestão Pública” (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011, p. 206). Atualmente, influenciada pela incorporação dos modelos da NGP pelo Estado e pela União, e por uma trajetória institucional que iniciou no final dos anos 1990 (Controle Científico da Polícia), a PMMG contratualiza metas com o governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Defesa Social, e por sua vez as desdobram para as unidades subordinadas, buscando um planejamento governamental de longo prazo.

Ao discorrer sobre esse novo paradigma da administração pública, chamado NGP, Nikos (2001) defende que este representa uma transformação do modelo de administração burocrática para um modelo inspirado na gestão de negócios do setor privado. Segundo o autor, passou-se, então, a valorizar suas técnicas e métodos relacionados ao desempenho e à avaliação, aliado a valores como produtividade, lucratividade, competitividade e qualidade. O principal objetivo é promover serviços que atendam as necessidades e os anseios dos cidadãos, que passaram a agir não mais de forma passiva, mas de uma forma mais ativa frente às decisões da administração pública.

Em âmbito internacional, o tema também tem sido discutido por apoiadores e por críticos ao gerencialismo (abordado na seção 3.2.3) que fundamenta a NGP. Hood (1991) buscou explicar o motivo de tamanha aceitação, persuasão e proliferação da NGP, na década

de 1980, ao redor do mundo, em especial dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico¹⁰. Para o autor, há uma alegação clara de que a NGP oferece uma solução para todos os fins, um caminho para uma melhor prestação de serviços públicos, uma verdadeira panaceia. Essa atribuição tornou a NGP uma das tendências internacionais mais marcantes na administração pública (HOOD, 1991).

Ao avaliar a reforma do setor público na América Latina, Bresser Pereira (2002) afirma que a NGP entrou finalmente na agenda da reforma dos países latino-americanos e do Caribe; porém, segundo o autor, os países latino-americanos permanecem ainda distantes de um sistema de gestão pública eficaz, eficiente e *accountable*.

[...] nem o Estado desenvolvimentista nem o Estado mínimo ultraliberal fazem qualquer sentido. O modelo estadista de desenvolvimento esgotou-se, mas a alternativa ultraliberal proposta (ou imposta) pelos países ricos não mostrou os resultados prometidos. A região necessita imensamente de melhor *governance*, melhores instituições políticas e administrativas, que permitirão a seus governos encontrar suas próprias maneiras de promover o desenvolvimento econômico e de reduzir a escandalosa injustiça social: a reforma gerencial adaptada às circunstâncias latino-americanas tem certamente um papel importante neste âmbito (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 22).

Como apoio à NGP, Hood (1991) apresenta o *accountability* como uma justificativa doutrinária básica, que requer uma clara atribuição da responsabilidade pela ação e também exige uma declaração clara dos objetivos. Consequentemente, a gestão por resultados é outra doutrina onipresente na proliferação da NGP. Passa haver uma necessidade de enfatizar resultados ao invés de procedimentos. A eficiência, portanto, exige um *olhar duro* para os objetivos, com padrões e medidas explícitas de desempenho (metas e indicadores), com uma maior ênfase nos resultados.

O *accountability* é importante para as polícias inclusas nos princípios do Estado de Direito e para a consolidação da democracia. Os princípios de *accountability* estão ligados às noções de responsabilidade, controle e transparência; ou seja, valoriza-se a responsabilização (jurídica, política e administrativa) e a fiscalização por parte da sociedade civil (SILVA,

¹⁰ O OCDE é composto atualmente por 35 países membros. O poder de decisão é conferido ao Conselho da organização, composto pelos representantes dos países membros, mais um representante da Comissão Europeia. Existem ainda cerca de 250 comissões, grupos de trabalho e grupos de peritos; e, cerca de 40.000 altos funcionários das administrações nacionais vão às reuniões. O Secretariado, sediado em Paris, é constituído por cerca de 2.500 funcionários que apoiam as atividades dos comitês e executam os trabalhos em resposta às prioridades decididas pelo Conselho da OCDE. Os comitês especializados reúnem-se para avançar ideias e analisar os progressos em áreas políticas específicas, como economia, comércio, ciência, emprego, educação ou mercados financeiros (OECD, 2016).

2010). O termo *accountability*, portanto, representa não só os anseios da NGP, mas também a adequação entre o comportamento da polícia e os objetivos da comunidade.

Outra necessidade constatada, que se soma à emergência das tendências da NGP, é a utilização das ferramentas tradicionalmente empregadas na gestão do setor privado no setor público. Segundo Hood (1991), verifica-se uma necessidade maior de flexibilidade na contratação e recompensas. Consequentemente, há uma ênfase maior na disciplina e na parcimônia no uso de recursos, fazendo mais com menos.

A ascensão da NGP parece se 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.

3.2.3 Críticas ao gerencialismo na gestão pública

No Brasil, “mesmo que a reforma tenha apresentado alcance limitado no nível federal, sua força retórica está presente nos esforços de modernização da administração pública estadual” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 51). Os autores analisaram, de forma crítica, as propostas de Bresser Pereira e o processo da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, baseadas e inspiradas na NGP, em um momento em que se criticava frequentemente o tamanho da máquina pública.

Ao fazerem uma nova leitura da NGP, apontando suas consequências para o contexto da governança pública brasileira, os autores afirmam que a adoção do receituário internacional em prol da NGP foi realizada de forma acrítica. O foco central da reforma teria sido a “adoção de instrumentos gerenciais privados no âmbito do setor público” e, “paradoxalmente, o Brasil encontra-se [...] inserido no modelo de governança, como consequência de processos de desestatização e democratização que modificaram, substancialmente, a rede de relações Estado-Sociedade” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 51).

Apesar dos mecanismos utilizados pela NGP serem capazes de criarem, segundo Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), a base material para a proliferação de instrumentos de governança no Brasil, há diferenças conceituais entre esses dois movimentos. Governança é um conceito essencialmente democrático, sensível às pressões da sociedade, enquanto a NGP é “ideologicamente marcada pelo neoliberalismo e busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 42).

Segundo os autores, a NGP foi um movimento que buscou desenvolver novos instrumentos para controle e *accountability*, ignorando e reduzindo o papel dos políticos eleitos e recomendando a independência dos burocratas, o que prejudicou o atendimento do anseio social por qualidade dos serviços públicos, principalmente no que tange a relação do estado, sociedade civil e setor privado. Segundo os autores, no Brasil há a prevalência de princípios baseados na NGP em detrimento da sua aplicabilidade na rede de governança. Por isso, manifestam à “necessidade de construção de modelos próprios de governança, baseados em diagnósticos locais” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 39).

Devido à existência, na época, de uma pluralidade de críticas direcionadas ao tamanho da máquina pública, as propostas de Bresser Pereira, embasadas na NGP, eram favoráveis à dicotomia entre políticos e administradores, pois a governança seria alcançada e a reforma do Estado seria bem sucedida quando o Estado se tornasse mais forte, embora menor: forte estrategicamente, pois as elites políticas seriam capazes de tomar as decisões necessárias; e, forte administrativamente, pois a alta burocracia seria tecnicamente capaz e motivada (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). Entretanto, é ilusório pensar que a Administração Pública estaria ligada apenas à área técnica, sem influência política. Está ligada, na verdade, às políticas públicas e a seus anseios políticos, coletivos ou individuais. Segundo esses autores, administrar é parte inclusa do processo de governar, tornam-se indistinguíveis na prática. As atividades dos funcionários públicos não se concentram apenas no fazer, pois apresentam um poder discricionário, por menor que seja.

Consequentemente, essa dicotomia política-administração leva a outra dicotomia, a formulação *versus* execução das políticas públicas. A distinção entre formulação e execução de políticas já tem sido condenada pela literatura no campo da Administração. Para esses autores, a função da administração pública inicia-se já no âmbito político, com a formulação de políticas, estendendo-se à execução do que fora estabelecido, a implementação das

políticas públicas. “Se na implementação a função dos administradores é clara, na formulação ela não é menos importante e está relacionada à informação detida pelos especialistas nos diversos temas e pelos órgãos governamentais” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 45).

Os autores também reconhecem também que há resistência interna nas próprias organizações a mudanças vindas de cima. Como a política se organiza e funciona em curto prazo, não se espera um compromisso que perdure entre governos, principalmente se as reformas administrativas se referirem a ambiciosas mudanças em padrões de comportamento e ações altamente institucionalizados. Assim, o resultado mais provável é a resistência das instituições às reformas. Nesse teor, os autores criticam tentativas de mudança que se afastavam dos níveis hierarquicamente mais baixos, pois a burocracia se preocupa sempre com sua própria sobrevivência, bem como suas estruturas nas quais está habituada a operar. (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008; REZENDE, 2004).

Haveria também uma dicotomia entre autonomia e dependência. Segundo os autores, na incorporação dos princípios da NGP, a autonomia no setor público era vista como uma espécie de panaceia. Em um mundo dinâmico e competitivo, as organizações públicas tradicionalmente centralizadas precisariam se dobrar ao conceito de autonomia, o que representaria uma ruptura com a burocracia. Consequentemente, seriam criadas organizações mais horizontalizadas e menos hierárquicas, onde os empregados teriam mais flexibilidade para identificar e atender a demanda do público, com menos regras pra se preocuparem. Porém, “em uma burocracia direcionada para os meios e não para os resultados [...] o ganho de autonomia não compensava os riscos, sendo a dependência mais segura” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 48).

Outro problema é que, em uma administração pública pautada pela autonomia, é essencial a aplicação de bons critérios de avaliação e desempenho, entretanto, segundo Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), esses mecanismos são precários e incapazes de medir o impacto das ações empreendidas pelos avaliados. O que acontece é que esses critérios acabam privilegiando a mensuração da eficiência: “tendem a privilegiar a mensuração da eficiência, deixando de lado qualquer esforço para avaliar a real eficácia social das iniciativas” (COSTA, 1998, p. 211-212).

Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) também descrevem uma relação dicotômica que existente entre transparência e eficiência. Em um ambiente democrático, tornam-se

importante a transparência e as ferramentas de negociação, instrumentos inerentes aos modelos de governança. Por isso que na democracia, a organização da administração pública se torna mais difícil e dispendiosa do que em contextos autoritários, pois é preciso não apenas ser eficiente, mas também transparente. E os esforços e os recursos direcionados a esse propósito é grande. Conciliar eficiência e transparência em uma democracia, portanto, se torna um dilema:

Tem-se, então, que a busca da eficiência se contrapõe a princípios da democracia, regime do qual depende a transparência. Esse dilema implica, por conseguinte, a necessidade de uma busca pela eficiência, condicionada ao princípio da transparência e à vigência do regime democrático (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 51).

A tecnologia de gestão da informação relaciona-se com esse dilema, pois foi capaz de permitir a utilização de uma série de controles mais completos sobre a gestão pública. Antes da reforma proposta por Bresser Pereira, não era possível ter um conhecimento efetivo acerca da administração pública federal; depois da reforma, segundo Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), deu-se início ao processo de verificação e publicação de números e resultados, auxiliando na melhoria da gestão e no controle de recursos.

Ressalta-se que a transparência na administração pública contempla duas vertentes complementares: aquela concernente à disponibilidade de informações e aquela ligada ao controle social pela população. E, apesar da tecnologia da informação poder facilitar a transparência e a participação, ela não elimina o déficit democrático que possa existir (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Frente a um processo de desburocratização e flexibilização da administração pública, por meio da transparência, a sociedade passa a fiscalizar, fornecendo ao Estado maior legitimidade de suas ações. Porém, os autores acreditam que é ingênuo pensar que a sociedade brasileira seria capaz de exercer, de forma instantânea, um controle social efetivo sobre as instituições públicas:

A participação da sociedade em mecanismos de fiscalização da vida pública ainda não está presente na cultura nacional, marcada pelo paternalismo e pelo autoritarismo, ainda que, com a redemocratização, discussões acerca da cidadania e suas implicações tenham se feito mais presentes (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 50).

O aumento da transparência das informações do Estado trouxe consequências positivas, como o estímulo à avaliação da eficiência das políticas públicas. Porém, na vigência

do regime democrático, a busca dicotômica por eficiência e também por transparência, deve levar em consideração as especificidades do contexto brasileiro (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Belmiro Valverde Jobim Castor, em um livro publicado originalmente em 2003 nos Estados Unidos da América sob o título *Brazil is not for amateurs: patterns of governance in the land of jeitinho*¹¹, critica a realidade brasileira no que se refere à democracia, à economia, à burocracia, à pobreza, à informalidade, dentre outros problemas ligados, sobretudo, à administração pública. O autor afirma que se trata de um país pobre, endividado, com uma política despreparada e um Estado concentrador. Em outra seção o autor pergunta “quando o Estado ficou mais pobre, o país ficou mais rico?” e “por que há leis que ‘pegam’ e que ‘não pegam’”.

[...] o problema vai muito além da qualidade das estatísticas e compreende, também, o instrumental de análise utilizado. Muitos autoproclamados especialistas falham em entender a realidade nacional porque estão acostumados a transitar com desenvoltura no mundo simbólico das equações, fórmulas e algoritmos enquanto demonstram um desconhecimento abissal a respeito de como as pessoas realmente vivem, como obtêm e gastam sua renda etc (CASTOR, 2004, p. 38-39).

Castor (2004) apresenta uma seção intitulada “Como mentir com estatísticas” (CASTOR, 2004, p. 29-40). Segundo o autor, “quem pretende entender, realmente, o país, tem que estar atento para o fato de que, mesmo quando, sob o ponto de vista da estatística, se esteja medido coisas semelhantes, o significado social e econômico dos fenômenos estudados pode ser radicalmente diverso” (CASTOR, 2004, p. 36). Por exemplo, é difícil de acreditar que as mesmas estatísticas que mostram verdades catastróficas sobre o país, como pobreza e analfabetismo, em pouco mais de cinquenta anos levou-o a oitava economia industrial do mundo. Como a crítica do autor ao uso da precisão estatística apresenta, nos dizeres de Groucho Marx: “Que você prefere: acreditar em mim ou nos seus próprios olhos?” (CASTOR, 2004, p. 29); a estatística estaria trazendo um valor simbólico para uma realidade diversa.

Como afirma esse autor, o próprio capitalismo brasileiro tem suas peculiaridades. Para entender o tipo de capitalismo que realmente praticamos, geralmente negligenciado pelas descrições genérica ofertadas pelas estatísticas, é preciso considerar a “intensidade e a

¹¹ O livro foi publicado no Brasil com o seguinte título traduzido para o português: “O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho” (CASTOR, 2004).

natureza das relações entre o Estado e o empresariado privado; a importância do aparato estatal de produção; e a enorme dimensão da economia informal” (CASTOR, 2004, p. 69).

Quanto ao tamanho da burocracia estatal e ao tamanho do Estado no Brasil, Castor (2004, p. 135) afirma que os burocratas públicos representam “durante cinco séculos, a maior força sociocultural e política do país [...] sempre ocuparam um lugar especialíssimo na cultura brasileira”. Inclusive, afirma no título de uma das seções do seu trabalho “Nessa democracia, manda a burocracia” (p. 179). Assim como no restante do mundo, a burocracia brasileira se desvirtua do modelo ideal weberiano, marcada pelo:

[...] crescimento de máquinas administrativas que, ao buscar a impessoalidade, se tornaram insensíveis e arrogantes [...] deslocamento de objetivos e de ritualismos e que dão às aparências e liturgias uma importância exagerada, em detrimento da atenção à substância dos problemas a resolver (CASTOR, 2004, p. 179-180).

Segundo o autor, as pessoas que trabalham na área pública, geralmente possuem maiores níveis de educação formal, se comparados ao setor privado, entretanto, os níveis de produtividade são cronicamente mais baixos: um paradoxo. Para definir a burocracia no país, seria necessário mais do que diagnosticar qual o tamanho do aparelho estatal, ou quem realmente é pago pelos cofres públicos. É uma tarefa difícil, pois vai além do que simplesmente apontar o que o Estado faz e onde gasta o dinheiro.

Além de um número variável de ministérios, cuja existência e estruturas internas flutuam ao balanço das conveniências políticas dos governantes, o aparelho estatal é composto por autarquias, empresas (públicas e de capital misto) e fundações. As coisas ficam mais bem complexas quando se leva em consideração que o Estado não age, apenas, através de organizações convencionais e permanentes: milhares de organizações ad hoc foram sendo criadas ao longo do tempo, sob as mais diferentes denominações e formatos jurídicos, como as que derivam de convênios e outros ajustes, Organizações Não Governamentais que operam com apoio e financiamento (muitas vezes integral) do poder público, fundações e associações privadas que cumprem atividades paralelas ou complementares às do Estado e assim por diante. No caso das empresas estatais, especialmente as de capital misto, há ainda um rol de subsidiárias que, frequentemente, não são arroladas entre as organizações pertencentes ao Estado, embora trabalhem exclusivamente para ele (CASTOR, 2004, p. 137).

O autor discorre sobre o porquê que as reformas administrativas no Brasil tendem a não darem certo. Segundo o autor, as experiências brasileiras em reforma mostram que

[...] apesar de orientadas por objetivos globais ambiciosos, as reformas invariavelmente tiveram resultados apenas parciais [...] os governantes e políticos sempre demonstraram uma enorme versatilidade para improvisar soluções ad hoc, de expediência, de ‘quebra-galho’, capazes de restaurar um mínimo de operacionalidade aos governos com o menor desgaste político possível (CASTOR, 2004, p. 153-154).

Apesar das críticas, Castor (2004) reconhece um esforço do até então Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, conduzido prioritariamente por Bresser Pereira, no governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990. Porém, àquela época o autor afirma que “somente os próximos anos demonstrarão se essas inovações cumprirão os papéis que lhes são destinados” (p. 174), como um “Brasil e sua inserção mundial” (p. 255), “o Estado mais próximo do Brasil real e da população” (p. 258), “maior participação popular nas decisões alocativas” (p. 261), “uma nova teoria de controle público” (p. 263), “o emagrecimento das estruturas governamentais” (p. 265), “novas estruturas de ação pública: o terceiro setor” (p. 268) e “novas tecnologias de ação pública” (p. 270).

Há também alguns estudos que criticam a NGP, como Hood (1995) que questionou, à época, as alegações de internacionalização e da adoção de um novo paradigma global na gestão pública, afirmando que houve uma variação considerável na medida em que diferentes países adotavam a NGP ao longo dos anos 80. Frente à literatura acadêmica e política que a NGP se embasara, o autor apresenta uma perspectiva própria sobre as mudanças que ocorreram no setor público e suas variações ao redor do mundo.

A NGP sofreu diferentes enfoques e intensidades nas reformas administrativas protagonizadas ao redor do mundo, dado os diferentes contextos nacionais, pois as reformas dependem de prioridades, circunstâncias e pontos de partida particulares de cada país (SIMIONE, 2014). Ao estudar a modernização da gestão e da governança no setor público em Moçambique, Simione (2014, p. 551) mostra que há uma tendência positiva no país para a “criação de novas práticas voltadas à eficiência, interação e participação pública no processo de formulação e implementação de políticas públicas”. Porém, é possível verificar também que a reforma administrativa, ocorrida em 2001 no Estado moçambicano apresenta “algumas limitações estruturais e funcionais [...] em relação às metas de eficiência e obtenção de resultados e processos participativos”. O autor critica a ênfase dada à especialização, fragmentação e mercantilização como formas de funcionamento da administração pública, bem como a responsabilização vertical, com a fixação de objetivos e a avaliação do desempenho, pois estaria prejudicando a integração horizontal.

No Brasil, a adoção de um novo modelo de gestão baseado na NGP trouxe problemas também para as universidades públicas, segundo os estudos de Castro e Pereira (2014). Os princípios empresariais, trazidos pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni), trouxe um foco no contrato de

gestão como instrumento de operacionalização da nova gestão das universidades, que “passaram a priorizar a relação de ‘quase-mercado’ em detrimento de sua função social e da preocupação com a formação para a cidadania” (CASTRO; PEREIRA, 2014, p. 287).

Quanto à segurança pública, Fonseca, Pereira e Gonçalves (2015) apresentaram um estudo de caso de São Paulo e Minas Gerais. Os autores verificaram diferenças na aplicação dos princípios da NGP nesses estados e “os resultados obtidos mostram que, no que tange à possível substituição da teoria da burocracia pelo modelo da nova gestão pública, isso não encontra sustentação na realidade”.

Apesar dessas críticas, essas reformas, do conceito *militar* e da gestão pública, têm contextualizado, e até mesmo induzido, novas práticas às organizações policiais enquanto estratégias de segurança pública com a inclusão da sociedade civil, sob a égide da Polícia Comunitária. Afinal, “o policiamento comunitário cresceu a partir da concepção de que a polícia poderia responder de modo sensível e apropriado aos cidadãos e às comunidades” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 57). O tema policiamento comunitário será abordado na próxima seção.

A reforma da polícia está, em geral, 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 (FRÜHLING, 2007).

Diferentemente da subjetividade estimulada pela Polícia Comunitária, que valoriza a qualidade das interações e as interpretações dos sujeitos, destinatário 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, que orientam suas práticas mais por uma epistemologia positivista que se baseia em ferramentas generalizadoras/generalizantes, típicas do modernismo, e que afastam policiais e sociedade, quando transforma a sociedade e os sujeitos da interação em números. Na próxima seção, será abordada a literatura sobre Polícia Comunitária e como seus pressupostos conduzem a uma reforma das práticas policiais.

3.3 Polícia Comunitária e a reforma das práticas policiais

O conceito de reforma policial, utilizado no presente estudo, refere-se às mudanças protagonizadas pelas instituições de segurança pública; sobretudo, mudanças nas práticas, mesmo que não sejam reconhecidamente legalizadas pelo Estado ou aquelas originadas em qualquer ato normativo institucional. Assim, o que mais representa a crescente relação da sociedade civil com as organizações policiais são as práticas promovidas pela Polícia Comunitária, que tem estado presente nas democracias mundiais, representando “o lado progressista e avançado do policiamento” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 15). Fato é que “o policiamento comunitário está bastante vivo ao redor do mundo e parece que vem crescendo rapidamente” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 19).

Os líderes das polícias já compreenderam na prática o que já vinha sendo constatado nas pesquisas acadêmicas: que as ações tradicionais, comumente utilizadas pelo mundo, não são soluções para os crimes (SKOLNICK; BAYLEY, 2006). Os autores analisaram algumas premissas que questionavam o pensamento tradicional nas estratégias de policiamento, as quais podem ser divididas em quatro temas. Em primeiro lugar, a confiança na polícia está mais na resposta segura e não, necessariamente, na rapidez da resposta do chamado de emergência, como se pensava nas estratégias tradicionais, pois a rapidez na resposta do chamado de emergência não interessa muito ao cidadão.

Em segundo lugar, os líderes das polícias constataram e reconheceram que o orçamento e o efetivo policial é a parte menos importante na equação de combate ao crime, ou seja, uma vez que certo limiar tenha sido alcançado, não é significativo um aumento dos recursos financeiros nem de pessoal. “As condições sociais, como renda, desemprego, população e heterogeneidade social, são indicadores muito mais importantes de variação nas taxas de crime e de resolução de crimes” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 67). Por conseguinte, outra premissa é que mais policiais por viatura não promove, necessariamente, a redução do crime; e, menos policiais nas viaturas também não tornam as equipes mais vulneráveis a ataques.

Em terceiro lugar, o patrulhamento motorizado realizado à deriva não reduz o crime, nem melhora as chances de surpreender delinquentes cometendo crimes. Esse tipo de patrulhamento também não gera maior confiança nas forças policiais. Deparar com um crime com ele sendo praticado, é um evento raro; portanto, a prisão realizada nessas condições deve ser considerada como exceção. Nessa estratégia de policiamento, na maioria das vezes, os

policiais patrulham passivamente e providenciam serviços de emergência. Mesmo que, ocasionalmente, reduza-se a criminalidade de uma localidade específica nessas condições, o que ocorre de fato é o deslocamento dos fenômenos criminais para outras áreas.

Por fim, em quarto lugar, as investigações criminais sem o apoio da comunidade local não é tão eficaz como parece ser. Geralmente, os crimes são solucionados quando o autor é preso imediatamente após o fato, o que é raro, ou quando a comunidade coopera. Solicitação, denúncia ou apoio da comunidade é o mais importante na solução dos crimes. A investigação policial, por si só, isolada da comunidade, mesmo que técnica e provida de recursos de alta tecnologia, não surte o efeito esperado.

Essas constatações sugerem que as estratégias tradicionais não estão reduzindo o crime nem amparando as vítimas. A solução seria, então, reformular estratégias de policiamento, por meio de uma aproximação da polícia e da sociedade, para que juntas se tornem coprodutoras da prevenção do crime (SKOLNICK; BAYLEY, 2006). O modelo tradicional, presente nos EUA desde os anos 1930, sofreu sérias críticas, fazendo com que todos repensassem o papel da polícia (ROSENBAUM, 2012). Brodeur (2012b) também afirma que desde 1945 um grande número de experimentos tentava reformar a polícia.

Um exemplo de práticas de policiamento comunitário é analisado por Skolnick e Bayley (2006) que, considerando as iniciativas particulares, defendem que o primeiro americano a propor uma versão comunitária do policiamento foi Arthur Woods, Comissário de Polícia de Nova Iorque de 1914 a 1919. Os policiais operacionais visitavam as escolas e explicavam os alunos sobre o *nobre* trabalho policial, que não era apenas prender pessoas, mas também tornar o bairro um lugar melhor e mais feliz para se viver. Também presenteavam jovens *ajudantes da polícia* com distintivos especiais como forma de se aproximar da sociedade e conquistar reconhecimento e respeito. Como a maioria das reformas promovidas pontualmente nessa época, as iniciativas de Woods foram se enfraquecendo depois de mudanças no comando. “Infelizmente, o Departamento de Polícia de Nova Iorque teve uma recaída e novamente se viu envolvido com a máquina política associada à corrupção” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 59).

De forma geral, as reformas existentes no mundo, e apresentadas pela literatura, dão conta de que caminham, em certa harmonia, na direção do tema: Polícia Comunitária. Esse movimento de reforma da polícia começou no Reino Unido, logo após a Segunda Guerra Mundial. Como modelo seminal das propostas de Policiamento Comunitário, os primeiros

policiaamentos em grupo foram realizados em Aberdeen, Escócia, e em Accrington, no condado de Coventry (SHERMAN; MILTON; KELLY, 1973; BRODEUR, 2012b).

O *policiaamento em grupo* é uma estratégia de policiamento que acontece quando um grupo de policiais assume a responsabilidade de todos os serviços de polícia em uma determinada área, ou seja, há a descentralização do comando, com um policial responsável pelo grupo em uma área pré-determinada, considerado chefe local da polícia (GOLDSTEIN, 1977). No começo dos anos 1960 o modelo foi importado para os EUA, onde foi “adotado por várias forças policiaas americanas com o nome de ‘ronda policial do bairro’” (BRODEUR, 2012b, p. 60). A violência crescente e os distúrbios civis, dessa época, que levaram a uma prática de policiamento de grupo, o qual objetivava “diminuir a distância física e psicológica entre o policiamento e a comunidade” (ROSENBAUM, 2012, p. 29).

Mais ou menos na mesma época [...] desenvolveram o conceito de Vigilância de Bairro, também conhecido com o Vigilância de Quarteirão, Vigilância de Apartamento, Vigilância de Casa e Vigilância de Comunidade. A ideia básica era envolver os cidadãos na proteção de sua própria propriedade convencendo-os a se organizar e dando-lhe assistência com equipamentos, informação e perícia técnica. (BRODEUR, 2012b, p. 61).

Esse sistema de vigilância de bairro é a base conceitual da Polícia Comunitária, onde o policiamento era realizado em grupo e a patrulha era feita com o contato direto com o cidadão. Essa era a prática do novo policiamento comunitário (BRODEUR, 2012b). Foi tentada em muitos departamentos de polícia norte-americanos nos anos 1970, porém não foi executado como deveria, pois a direção da polícia resistiu à descentralização que o modelo exigia (ROSENBAUM, 2012).

Desde os anos de 1970, a literatura sobre a reforma da polícia foi frutífera (BRODEUR, 2012a). A literatura continuou a desvendar as limitações e a crescente insatisfação com o modelo tradicional que era ineficiente, ineficaz e injusto (ROSENBAUM, 2012). Segundo Brodeur (2012a), o tema surgiu, de forma clara, pela primeira vez em um relatório sobre o policiamento em grupo (SHERMAN; MILTON; KELLY, 1973); a partir de então, além de trabalhos seminais importantes como o de Eck e Spelman (1987), há também os trabalhos pioneiros de Goldstein (1977). Desde então, o policiamento comunitário e o policiamento orientado para a solução de problemas tem ficado no topo da agenda da reforma policial, tido como um novo paradigma de policiamento (BRODEUR, 2012a).

Iniciativas comunitárias de prevenção ao crime começaram a receber publicidade considerável durante os anos de 1980 nos Estados Unidos, e o conceito de envolvimento

comunitário tornou-se especialmente atraente. Já entrando nos anos de 1990, os chefes de polícia e os políticos americanos eram pressionados cada vez mais devido à violência, drogas e gangues, bem como a brutalidade policial, que recebia uma atenção cada vez maior da mídia na época (ROSENBAUM, 2012). Durante esse período, surgiram vários programas experimentais: “centenas de departamentos de polícia faziam experimentações independentes, com várias iniciativas comunitárias” (ROSENBAUM, 2012, p. 30). Dentre os mais populares, encontrava-se o policiamento a pé.

Com o passar dos anos, o conceito se proliferou e se tornou tema obrigatório em “palestras sobre o policiamento comunitário nos círculos profissionais em todo o mundo” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 15). Entretanto, o consenso acerca do significado do que seria de fato Polícia Comunitária ainda é pequeno. “Em alguns lugares, houve mudanças genuínas nas práticas policiais. Em outros, o policiamento comunitário é utilizado para rotular programas tradicionais, um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 15-16).

Mesmo reconhecendo uma dicotomia entre retórica e realidade, Greene (2012) e Rosenbaum (2012) afirmavam que o policiamento comunitário prometia mudar radicalmente a relação entre a polícia e a sociedade civil, enfrentando os problemas subjacentes da comunidade e melhorando as condições de vida dos bairros. Afinal, como afirma Skolnick e Bayley (2006), quanto mais próximo for o relacionamento entre polícia e comunidade, maiores são as chances de reduzir o crime, por meio da prevenção.

Este movimento de reforma [...] promete melhorar a segurança pública, mas não oferece uma fórmula simples ou um mapa do caminho para se chegar lá; promete reformar as agências policiais e melhorar o envolvimento da comunidade na segurança pública, mas os policiais e os residentes da comunidade são frequentemente convidados a imaginar como isso poderá ocorrer (ROSENBAUM, 2012, p. 27).

De forma geral, a “cooperação maior entre a polícia e a comunidade é o que tem sido considerado, em todo o mundo, como sendo ‘policiamento comunitário’” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 69), o que não está de todo errado; pois, a Polícia Comunitária é, sobretudo, “uma tentativa de se repensar e reestruturar o papel da polícia na sociedade” (ROSENBAUM, 2012, p. 27). Entretanto, embora não possua um conceito sólido, Polícia Comunitária deve estar ligada a uma visão mais ampla, que abrange os propósitos dessa cooperação e os resultados que se esperam, do ponto de vista da sociedade, numa abordagem

subjetiva (ROSENBAUM, 2012; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994).

O termo Polícia Comunitária possui múltiplas definições; de fato, não tem um conceito sólido. Essa imprecisão teórica tem contribuído para críticas às práticas que promove. Segundo Rosenbaum (2012), distinguir o que é policiamento tradicional e policiamento comunitário já é um desafio, e, apontar as características que pertencem e aquelas que não pertencem ao termo ajudará na promoção de uma discussão produtiva dos méritos e limitações desse movimento de reforma.

Outro problema está na dificuldade de entender o impacto do conceito sobre a organização da polícia e sobre o relacionamento desta com o público. Isso porque a maioria dos esforços não tem sido avaliada. O conceito está proliferado ao redor do mundo e em muitas atividades, o que torna ainda mais difícil uma avaliação adequada. Inclusive, muitos programas são colocados como sendo de Polícia Comunitária, quando não o são de fato (GREENE, 2012).

Polícia Comunitária é um termo popular que recebe a atenção e a simpatia de todos, o que facilita a obtenção de apoio. Entretanto, o conceito tem sido usado e abusado de forma indiscriminada ao redor do mundo. Esse termo desprovido de um conceito claro, é usado para justificar todo e qualquer programa que queiram, dando uma roupagem ideológica de forma a cumprir propósitos escusos (ROSENBAUM, 2012).

Em muitos programas de policiamento comunitário assume-se simplesmente que os policiais podem agir com a “orientação da comunidade”, que as organizações policiais podem apoiar este novo estilo de policiamento, e que as comunidades podem diferenciar as ações do policiamento comunitário daquelas do policiamento tradicional. Essas suposições resultam na ilusão de que é relativamente fácil para as agências policiais mudar do policiamento tradicional para o comunitário. Nada está mais longe da verdade (GREENE, 2012, p. 175).

O estudo de Brodeur (2012a) enfatiza a avaliação do desempenho policial: “Que tipo de evidencia existe para sugerir que o policiamento comunitário será mais eficaz do que o atual modelo de policiamento?” (BRODEUR, 2012a, p. 28). O autor mostra preocupação com o desempenho do policial individualmente, das organizações policiais e dos seus parceiros, por meio de um caso que é um exemplo claro de críticas à instabilidade do conceito aplicado à gestão da segurança pública.

Entre 1992 e 1996 houve um decréscimo de 50% nas taxas de homicídios em Nova Iorque, o que não foi explicado. Apesar das agências policiais já terem se adiantado e produzido uma literatura que reivindicasse os créditos para suas organizações, o autor afirma que “o declínio do crime relatado foi resultado de processos que ainda não foram totalmente levados em conta pela pesquisa de avaliação. A queda do crime relatado é uma história de sucesso e busca de um autor” (BRODEUR, 2012a, p. 10-11). Para que fosse possível avaliar os impactos da Polícia Comunitária na segurança pública, consequentemente dando mais solidez ao conceito, Brodeur (2012a) propôs organizar uma literatura que respondesse questões sobre como funciona o policiamento comunitário e qual sua eficácia na redução da violência; o que garante o sucesso e como avaliá-lo. O autor considera o estudo de avaliação policial bastante oportuno.

Essa falta de clareza do que é um programa de policiamento comunitário causa preocupação. Por esse motivo que Skolnick e Bayley (2006) acreditam que muitos concluem que se trata de um movimento somente retórico, uma frase de efeito criada para tornar o policiamento mais gracioso. Entretanto, o autor defende e demonstra por meio da pesquisa de práticas policiais, adquiridas de experiências de policiamento comunitário pelo mundo, que há mais do que retórica no policiamento comunitário (SKOLNICK; BAYLEY, 2006). “Embora os problemas de definição sejam abundantes, seria errado dar a impressão de que este movimento de reforma é totalmente retórico e nada substancial, ou que não existe consenso sobre quais são os elementos principais deste novo modelo de policiamento” (ROSENBAUM, 2012, p. 31).

Sem querer restringir o conceito de Polícia Comunitária, Skolnick e Bayley (2006, p. 18) afirmam que a “premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança”. Deve-se ajudar e encorajar o público na prevenção do crime e na detenção de criminosos, para isso, todo policial na linha de frente deve estar envolvido, não apenas unidades especializadas da polícia. O público deve ser visto como coprodutor de segurança pública. A Polícia Comunitária cria, portanto, uma nova responsabilidade para a polícia: “criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 18).

Para esses autores, é mais do que reconhecer que o trabalho de prevenção se torna melhor e mais fácil com a cooperação e com o apoio do público. Polícia Comunitária deve se

referir a programas que mudam as interações habituais entre a polícia e o público. Deve ser algo novo, diferente, além do que sempre tenha sido feito. Segundo o autor, se as práticas de policiamento não forem promotoras de uma nova realidade, não se caracteriza a Polícia Comunitária. “O policiamento comunitário merece ser celebrado apenas se estiver ligado a um distanciamento das práticas operacionais passadas, e somente se ele refletir uma nova realidade tática e estratégica” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 18).

Apesar de o policiamento comunitário ser concretizado através de uma variedade de práticas, Rosenbaum (2012, p. 31-32) apresenta um conjunto comum de princípios e suposições nas quais o conceito de Polícia Comunitária se fundamenta, são eles:

- a) uma definição mais ampla do trabalho da polícia;
- b) um reordenamento das prioridades da polícia, dando maior atenção ao crime “leve” e à desordem;
- c) um enfoque na solução de problemas e prevenção, mais do que no policiamento direcionado ao incidente;
- d) reconhecimento de que a comunidade executa um papel importante na solução dos problemas da vizinhança;
- e) o reconhecimento de que as organizações policiais devem ser reestruturadas e reorganizadas para serem responsáveis pelas reivindicações deste novo enfoque e para encorajar um novo tipo de comportamento policial.

Skolnick e Bayley (2006) pesquisaram o policiamento em quatro continentes¹², por meio de observação direta, entrevistas e acompanhamento dos policiais, para: validar a realidade da política e da retórica da instituição; analisar o impacto da cena do crime sobre os policiais; e, compreender os sentimentos da polícia em relação à sociedade civil. Na pesquisa, encontraram quatro áreas de mudança no policiamento, sob a *bandeira* da Polícia Comunitária: “1. Organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; 2. Reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; 3. Aumentar a responsabilização das polícias e das comunidades locais; e, 4. Descentralizar o comando” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 19). São esses “os quatro componentes programáticos que sempre se repetem quando o que se traz para a ideia de policiamento comunitário é mais do que apenas um discurso vazio” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 35).

¹² Europa (Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia e países da Grã-Bretanha); Ásia (Japão e Cingapura); Oceania (Austrália); e, América do Norte (Canadá e Estados Unidos).

Quanto ao primeiro componente, sabe-se que as agências policiais do mundo todo têm desenvolvido programas de educação e orientação de grupos vulneráveis com foco preventivo. Isso inclui todo tipo de orientação à comunidade, escrita ou falada, individualmente ou coletivamente, em um único episódio ou continuada. “Existem atualmente redes nacionais e mesmo internacionais de pessoal para prevenção de crime, que fazem intercambio de material, trocam especialistas e encorajam, de modo geral, umas às outras, para que lutem contra o ceticismo de seus colegas policiais” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 23).

O segundo componente questiona se a atividade criminal e a desordem podem ser impedidas se a polícia fosse uma presença visível nas ruas e prendesse imediatamente pessoas que infringissem a lei. Em consequência dessas estratégias tradicionais, a maior parte dos policiais (aproximadamente sessenta por cento) é designada para patrulhar as ruas, e, a maioria dos restantes trabalha na investigação criminal. Consequentemente, o trabalho de patrulhamento tem sido cada vez mais realizado em veículos motorizados, de onde recebem as solicitações emergenciais por telefone ou por rádio comunicador (BAYLEY, 2001; SKOLNICK; BAYLEY, 2006). Não se questiona, aqui, o objetivo do patrulhamento (que inclusive devem ser todos preventivos), questionam-se os meios utilizados. Os autores afirmam que essa reorientação do patrulhamento tem sido realizada de várias maneiras; a mais dramática delas é a mudança dos policiais dos veículos motorizados para pequenos postos descentralizados de policiamento.

As rondas a pé constituem um estratagema para desligar do sistema de emergência os policiais, permitindo que se mesquem com o público fora de um contexto de reivindicações. As rondas a pé não podem, naturalmente, diminuir o volume de reivindicações de serviço, mas elas estendem, aprofundam e personalizam a interação (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 28).

Mesmo que o patrulhamento se assemelhe com um policiamento comunitário, mesmo que sejam feitas rondas a pé, se as atividades forem realizadas de modo autoritário (mesmo que não sejam ilegais ou violentas), ou seja, sem a responsabilização da polícia em relação à comunidade local, e vice-versa, não serão práticas de Polícia Comunitária. As reclamações do que os perturba, a indicação dos problemas e das prioridades, devem partir da comunidade. A comunidade, de uma posição ativa na relação polícia e sociedade, que realmente deveria orientar o policiamento neste caso. Para Skolnick e Bayley (2006), se as práticas de policiamento for uma resposta para os problemas que perturbam o bairro, se refletir nos desejos da maioria, então a manutenção da ordem poderá ser capaz de proporcionar um

serviço relevante de Polícia Comunitária, embora sempre seja um serviço realizado sob a ameaça explícita da lei.

Um exemplo clássico, na manutenção da ordem, é analisado por James Q. Wilson e George L. Kelling em um artigo publicado em 1982, conhecido como *Broken Windows* (KELLING; WILSON, 1982), ou *Janelas Quebradas* em sua versão traduzida. A crença era que se não fossem reprimidos, os pequenos delitos conduziram, inevitavelmente, a condutas criminosas mais graves. Essa crença é ilustrada por uma construção que está com suas *janelas quebradas*, a deterioração da paisagem urbana é um fato simples que seria interpretado pela sociedade como abandono do poder coercitivo. O descaso do poder público em punir os responsáveis por desvios menos graves, enfraqueceriam os controles impostos pela comunidade de forma geral, aumentaria a insegurança coletiva e, conseqüentemente, motivariam delinquentes a cometer crimes mais graves. Ou seja, era preciso não tolerar nenhuma espécie de desordem, por menor que fosse. Afinal, *desordem gera mais desordem*.

As práticas de segurança pública defendida Kelling e Wilson (1982) estavam, portanto, reorientadas e privilegiavam o combate ao *medo* do crime, por meio de uma maior atenção àqueles locais onde parecia não seguir normas sociais. Dessa maneira, o objetivo do policiamento seria:

reduzir os “sinais de crime” e de desordem, tais como vandalismo, pichações, comportamentos agressivo e violento, mendigos pelas ruas, bicicletas e *skates* guiados perigosamente nas calçadas, bebedeiras em público, música muito alta e vagabundos dormindo em locais públicos [...] podem evitar a decadência dos bairros [...] tentando restabelecer o equilíbrio antes que as pessoas ‘respeitáveis’ desistam de viver no local e se mudem [...] reforçar o código de comportamento público das pessoas (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 28).

Segundo Skolnick e Bayley (2006) a manutenção da ordem, no sentido proposto pelo *Broken Windows*, pode ser considerada como Polícia Comunitária – não necessariamente. Essa prática estratégica de policiamento “representa uma ampliação dos propósitos do policiamento, ultrapassando a estrita supressão dos crimes para chegar ao desenvolvimento de comunidades nas quais se pode viver dignamente” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 29), porém, ainda depende de como será executada. Se for realizado de modo autoritário, sem responsabilização da comunidade local, de onde deveria partir a indicação dos problemas, poderá ser apenas uma reciclagem do policiamento tradicional.

Outro exemplo analisado por Skolnick e Bayley (2006) é o *Koban* japonês que, juntamente com sua adaptação feita em Cingapura (*Neighborhood Police Posts*), é o

programa de prevenção mais ambicioso e extenso existente, ambos são também direcionados aos bairros. As rondas são realizadas principalmente a pé com o objetivo de se ter uma maior aproximação da comunidade. O programa possibilitou que os policiais conhecessem os moradores do bairro individualmente, e inovassem em atitudes como forma de se tornarem úteis, como por exemplo: entregar correspondências aos moradores ausentes; auxiliar com objetos perdidos (*achados e perdidos*); registrar e acompanhar reclamações dos serviços municipais; mediar discussões entre vizinhos de diversas naturezas; ligar a sirene de manhã para indicar as horas; transmitir informações de interesse local pelo autofalante; aconselhar crianças a voltarem pra casa depois do sol se por no parque; emprestar jogos de tabuleiros; registrar mudanças de endereço, nascimentos e mortes, dentre outros. Skolnick e Bayley (2006) também apresentam um trabalho de visita aos moradores do bairro, realizado pelo menos uma vez por ano, para perguntar sobre os problemas de segurança, oferecer serviços e pedir sugestões sobre a atividade policial. “Se desejam gozar do apoio e da cooperação do público, devem estar preparados para ouvir o que a população tem a dizer, mesmo que seja desagradável” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 29).

De acordo com os autores acima, de forma geral, a Polícia Comunitária promove práticas que envolvem o diálogo direto da sociedade com a polícia. Entretanto, não é apenas ouvir, mas criar novas oportunidades de se fazer isso. Segundo Skolnick e Bayley (2006) esse é um grande passo para muitas agências policiais de todo o mundo. Se a polícia não

tolerar o que o público tem a dizer [...] o policiamento comunitário será visto apenas como ‘relações públicas’, e o distanciamento entre polícia e público vai, mais uma vez, aumentar mais ainda [...]. A reciprocidade na comunicação não só é aceita como também encorajada. Sob o policiamento comunitário, o público pode falar sobre prioridades estratégicas, enfoques táticos, e mesmo sobre o comportamento dos policiais enquanto indivíduos, e também ser informado sobre tudo isso (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 29, 32).

Outro componente programático da Polícia Comunitária é a descentralização do comando. Uma de suas principais afirmativas é que o policiamento deve ser adaptável. Para isso, deve ser dada aos comandantes subordinados, liberdade para agir de acordo com suas próprias leituras das condições locais. “A descentralização do comando é necessária para ser aproveitada a vantagem que traz o conhecimento particular, obtido e alimentado pelo maior envolvimento da polícia na comunidade” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 33).

É importante ressaltar que nem toda *descentralização* pode ser considerada como um passo em direção à Polícia Comunitária. Geralmente, as organizações já são descentralizadas.

Por sua natureza, devem estar presente em todos os municípios e bairros da cidade. Mas, segundo Skolnick e Bayley (2006), a descentralização de fato deve ser mais do que uma simples demarcação geográfica. Nesse sentido, os comandantes locais têm tido dificuldades para concretizar uma descentralização adequada, pois são obrigados a seguirem os planos demarcados pelos funcionários dos quartéis que os administram “pelos números” e não conhecem a realidade operacional de cada uma das comunidades que possuem características singulares. No policiamento comunitário, a responsabilidade na tomada de decisão deve envolver todos os policiais, não apenas os comandantes subordinados. Os policiais do patrulhamento devem ser capazes de organizar grupos comunitários, sugerir soluções para os problemas do bairro, ouvir críticas com atenção e falar com equilíbrio nos encontros com o público ou individualmente.

É necessária uma nova espécie de policial, bem como um novo tipo de comando. O policiamento comunitário transforma as responsabilidades em todos os níveis: no nível dos subordinados, aumenta a autogestão; no dos superiores, encorajam-se as iniciativas disciplinadas, ao mesmo tempo em que se desenvolvem planos coerentes que correspondam às condições locais [...] O sistema de administração de cima para baixo, mais antigo, simplesmente estaria superado (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 34, 36).

Ao pesquisar as práticas de Polícia Comunitária, Rosenbaum (2012) afirma que cada vez mais seus conceitos e suposição estão sendo traduzidos em práticas comuns, direcionadas a: (a) estruturas organizacionais descentralizadas; (b) designações permanentes para as rondas; (c) novos mecanismos de participação comunitária e de resolução de problemas; (d) novos programas de treinamento; e, (e) revisão dos sistemas de avaliação da atuação policial.

Portanto, a crescente relação entre a polícia e a sociedade civil é uma realidade comprovada pela literatura como um esforço das polícias nas sociedades democráticas ao redor do mundo. Segundo o Diretor do National Institute of Justice, James K. Stewart: “O papel da polícia face à comunidade é uma questão central no policiamento moderno. Cada vez mais, tanto as forças policiais como as comunidades reconhecem quanto umas necessitam das outras” (STEWART, 2006, p. 11). De um lado, o público entende que existe um esforço maior na prevenção e no combate ao medo do crime, bem como uma maior responsabilização da polícia; por outro lado, a polícia entende que o apoio e o respeito do trabalho policial pela comunidade intensifica a motivação do profissional de segurança pública e promove melhorias no sistema de forma geral (STEWART, 2006).

Os elementos centrais do policiamento comunitário e do orientado para a solução de problemas estão repletos de suposições sobre a mudança das pessoas, das atitudes,

das rotinas de trabalho, da informação, das estruturas organizacionais, dos modelos e interação. Muitas dessas suposições permanecem inexploradas na pesquisa sobre o policiamento comunitário, embora haja um reconhecimento cada vez maior de que, para ser realizado, o policiamento comunitário necessita do apoio de um aparato institucional e de uma implementação séria (GREENE, 2012, p. 177).

Quanto às concepções enganosas comuns de que o policiamento comunitário seria tolerante com o crime, Rosenbaum (2012) rebate essas críticas e avalia que, ao prometer atacar os problemas sociais que contribuem para o crime, o policiamento comunitário pode ser considerado como prática mais dura com o crime do que as estratégias tradicionalmente repressivas que, comprovadamente, não têm sido eficazes. Afinal, considerando o que se sabe sobre as causas do crime nos bairros, criar uma associação entre a polícia e a comunidade para executar estratégias de prevenção são métodos mais efetivos contra o crime.

Na curta história do policiamento comunitário, uma das principais lições que ainda precisa ser aprendida é que mudanças organizacionais sérias são um pré-requisito importante para sustentar o policiamento comunitário. Qualquer um pode começar o processo de mudança sem muito dinheiro ou sem muito apoio interno do pessoal da polícia, mas a experiência passada nos lembra de que tais esforços de reforma não sobreviverão a não ser que mecanismos formais sejam estabelecidos para criar um novo ambiente de trabalho e, eventualmente, uma nova cultura policial [...] a ausência de um sistema totalmente novo de avaliação de desempenho – um que identifique e encoraje os comportamentos orientados para a comunidade e para a solução de problemas e desencoraje as respostas tradicionais –, o comportamento do policial de rua permanecerá inalterado. Os chefes de polícia e os acadêmicos podem falar sobre o policiamento comunitário até ficarem “roxos”, mas o repertório de comportamento no dia-a-dia dos oficiais encarregados das rondas permanecerá inalterado (ROSENBAUM, 2012, p. 52-53).

É necessário ressaltar que as práticas da Polícia Comunitária não são as mesmas quando se trata de *bairros não-privilegiados*, por isso tais práticas não devem ser construídas baseadas “inteiramente em suposições arrogantes sobre mobilização e atribuição de poder ao cidadão” (ROSENBAUM, 2012, p. 54). Quando as comunidades chegam a uma decadência crônica, a mobilização da comunidade deve concentrar nos serviços e oportunidades necessários a ela mesma, indo além das táticas tradicionais de organização da comunidade (ROSENBAUM, 2012). São ações que passam por serviços públicos essenciais às pessoas, até mesmo a uma promoção ampla da cidadania, como defende Costa (2004). Essas comunidades são “caracterizadas por altos níveis de desordem social e crime [...] onde empregos e negócios legítimos são virtualmente inexistentes” (ROSENBAUM, 2012, p. 54). De forma geral, o autor sugere que a prevenção é a característica mais importante do modelo de policiamento comunitário.

Ressalta-se, também, que a frase “policimento orientado para solução de problemas” já estava sendo usada no começo dos anos 1970, já como uma tentativa de reparar as rebeliões raciais dos anos 1960 (BRODEUR, 2012b). Apesar de os autores seminais chamarem essas inovações ora de Policiamento Orientado para a Solução de Problemas, ora de Polícia Comunitária, essas não são, de fato, sinônimos (SKOLNICK; BAYLEY, 2006).

Por exemplo, os trabalhos clássicos de Goldstein (1977) sugerem que a polícia se oriente para a solução de problemas ao invés de estar orientada para atender incidentes, possuindo os seguintes objetivos: atender rapidamente o chamado; estabilizar as situações; registrar os fatos; e, voltar a estar disponível novamente (SKOLNICK; BAYLEY, 2006). A partir dessa concepção, a polícia deveria, portanto, diagnosticar problemas e propor soluções em longo prazo, ajudando a mobilizar recursos públicos e privados por meio do relacionamento estreito com diversas pessoas da sociedade. Entretanto, Skolnick e Bayley (2006) advertem que o Policiamento Orientado para a Solução de Problemas não é, necessariamente, a mesma coisa que policiamento comunitário. O equívoco acontece porque, muitas vezes, a orientação para o problema incorpora os elementos da Polícia Comunitária, principalmente quando envolve uma interação estreita com os moradores locais. Porém, se de um lado, é possível resolver problemas sem o envolvimento comunitário, ou sem o uso flexível de recursos pelos comandantes da área; por outro lado, a Polícia Comunitária também não envolve, necessariamente, a resolução de um problema. Para que se tornem ainda mais claras, as práticas promovidas pela Polícia Comunitária foram descritas no Quadro 2.

Quadro 2 – Práticas do policiamento tradicional e do policiamento comunitário

Pressupostos das práticas da Polícia Tradicional	Norteadores das práticas policiais	Pressupostos das práticas da Polícia Comunitária
<ul style="list-style-type: none"> • Militar combatente, tem foco no criminoso. • A polícia, única capaz de proteger o cidadão, não admite erros. • A polícia é responsável, sozinha, por reduzir os crimes e perseguir criminosos. • A polícia deve ser temida. 	<p>Imagem do policial e da sociedade civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Militar também é cidadão e faz parte da sociedade com a qual deve se relacionar. • A polícia é o público e o público é a polícia (não há separação social entre os grupos). • A polícia é apenas uma das agências de controle social, responsáveis por promover qualidade de vida da comunidade. • A polícia erra e está pronta pra ouvir. • A sociedade participa ativamente e se considera corresponsável pela segurança pública.

(continua)

(continuação)

Pressupostos das práticas da Polícia Tradicional	Norteadores das práticas policiais	Pressupostos das práticas da Polícia Comunitária
<ul style="list-style-type: none"> • Não espera aceitação do público. • Legitima-se pela lei somente. • Não busca contato com a comunidade. • A sociedade civil é inútil no combate ao crime • Só a polícia tem habilidade técnica para ações repressivas e para o uso legítimo da força no combate ao crime. • A investigação policial é puramente técnica e isolada da comunidade. 	Interação entre a polícia e a comunidade	<ul style="list-style-type: none"> • Busca a confiança da comunidade, de onde também provém sua legitimidade. • Busca um relacionamento estreito com a comunidade. • Presta contas à comunidade. • Ouve críticas e solicitações. • Juntamente com a polícia, a comunidade é coprodutora da segurança pública. • O chefe da polícia local é conhecido pela comunidade. • Os problemas são apontados pela comunidade local, orientando o foco da ação policial. • Relacionamento estreito com diversas pessoas da sociedade, incluindo outras instituições, mudando a interação habitual existente.
<ul style="list-style-type: none"> • Gestão centralizada. • Planejamento operacional e promoção das políticas públicas de segurança realizada de forma isolada, internamente. • Recursos financeiros e logísticos garantidos pelo Estado. • Foco no efetivo, no aumento de policiais nas ruas. • Foco no orçamento, ou seja, na busca de mais recursos financeiros e melhores materiais logísticos. • Promoção do patrulhamento motorizado. • A eficiência da polícia está na sua capacidade de oferecer uma resposta rápida para a sociedade dos crimes cometidos. 	Rotinas de gestão do policiamento comunitário	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão descentralizada. • Planejamento operacional e promoção das políticas públicas de segurança realizada em conjunto com outros órgãos e com a própria sociedade civil. • Mobiliza recursos públicos e privados na gestão financeira e logística da organização. • Garantir que o mesmo grupo de policiais trabalha no mesmo bairro. • Promoção de programas amistosos com jovens e crianças, mostrando amizade e interesse. • Promoção de programas educativos de prevenção. • Criação de novos mecanismos de participação comunitária e de resolução de problemas. • Organização de grupos comunitários. • Prestação de contas (e recebimento de críticas). • Visitas às escolas e famílias. • Desenvolvimento de programas de treinamento e de um sistema de avaliação da atuação policial específicos, com base na comunidade.

(continua)

(continuação)

Pressupostos das práticas da Polícia Tradicional	Norteadores das práticas policiais	Pressupostos das práticas da Polícia Comunitária
<ul style="list-style-type: none"> • Praticar combate repressivo ao incidente, ação direta no crime. • Atender de solicitações de emergência. • Estar visível a todo momento e em todo lugar. • Realizar o patrulhamento motorizado ao acaso, de forma passiva e providenciando serviços de emergência, acionamento por telefone. • Desenvolver a investigação policial com base em conhecimento técnico somente. 	Objetivos da prática policial comunitária	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar e analisar as causas sociais do crime de maneira ampla. • Conhecer a comunidade. • Reconhecer o papel do cidadão como principal ente na promoção da segurança pública, não é unicamente da polícia. • Combater o medo do crime e da desordem, não apenas do crime de forma direta, mas também as suas causas. • Identificar problemas não emergenciais. • Buscar a confiança na polícia, que está mais na resposta segura do que na rapidez da resposta do chamado de emergência. • Explicar o trabalho dos policiais à sociedade para buscar reconhecimento e apoio. • Reunir esforços de outras instituições na promoção da qualidade de vida. • Realizar o diagnóstico de problemas e propor soluções para os problemas do bairro. • Incentivar a comunidade agir na prevenção do crime e na detenção do criminoso. • Orientar direta e individualmente o cidadão, de forma personalizada. • Dialogar com a comunidade, no intuito de ouvir seus problemas locais. • Ser útil de diferentes formas possíveis (informações, ajudas e favores diversos).
<ul style="list-style-type: none"> • Isolamento da polícia em relação à sociedade civil e a outras agências de serviço público. • Visibilidade do policial em todo lugar e em todo momento. • Resposta rápida ao chamado – um incidente. • Prisões realizadas em flagrante. • Alta capacidade de combate e enfrentamento do crime. • Forte repressão e infrator amedrontado. • Punição e consequente redução dos índices criminais. 	Resultados esperados da prática policial comunitária	<ul style="list-style-type: none"> • Envolvimento de todos os policiais no policiamento comunitário, sem exceção. • Alto relacionamento com a comunidade, conquistando o respeito e o apoio de todos. • Reorganização da polícia para atender a comunidade. • Sensação de segurança na comunidade. • Ausência do crime, do medo do crime e da desordem.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos estudos de Rosenbaum (2012), Skolnick e Bayley (2006) e Trojanowicz e Bucqueroux (1994).

Com base no referencial teórico da presente pesquisa, considerou-se o dualismo existente entre o policiamento tradicional e o comunitário, sob os seguintes conceitos norteadores das práticas policiais, que também serão considerados como categorias desta pesquisa: interação da polícia e da sociedade civil; imagem do policial e da polícia; rotinas de gestão; objetivos das práticas de policiamento; e, resultados esperados. As duas formas de policiamento esperam que, como resultado, inexista crimes; entretanto, a preocupação com o

medo do crime, com a desordem em um sentido mais amplo e, sobretudo, com os meios utilizados para tal é que se apresentam diferentes. A palavra *ordem* aparece na legislação e na literatura de uma maneira geral (*manter a ordem*) como um dos objetivos das agências de segurança pública. No entanto, a Polícia Comunitária lida de uma maneira diferente com esse conceito. No policiamento tradicional há uma preocupação apenas com a *desordem grave* (o crime, propriamente dito), ignorando as *desordens* consideradas *leves*. Afinal são fatos que não resultam em prisão, e, portanto, em números que legitimam a ação policial. Já para a Polícia Comunitária, a *desordem* pode ser qualquer problema apontado pela comunidade, mesmo que não seja este configurado como um *crime*, legalmente constituído.

3.4 Polícia Comunitária e o conceito de comunidade

Para que seja possível analisar as práticas estratégicas de segurança pública sob a égide da Polícia Comunitária, por meio de um olhar sociológico (WHITTINGTON, 2007) e a partir de uma lente teórica do campo da SAP, faz-se necessário discorrer sobre o conceito de comunidade e sua importância para a Segurança Pública.

Verifica-se o uso do termo *comunidade* nas ciências biológicas, no campo da ecologia, especificadamente na biocenose (TILIO NETO, 2010); na Psicologia Comunitária (BENDER, 1978; CARR, 2011; SILVA; BOMFIM, 2013); na política (BROWN, 2014; SIERRA, 2013), também muito utilizado na discussão sobre desenvolvimento regional (BOISER, 1996, 1999); e, até mesmo, conforme apontado por Peruzzo e Volpato (2009), no uso desordenado do senso comum.

O uso dos mais variados significados contribui para uma verdadeira confusão conceitual e perda de sua força explicativa. Bairros, vilas, cidades, religiões, redes sociais virtuais e agrupamentos de forma geral têm sido chamados de comunidade (PERUZZO; VOLPATO, 2009). Segundo Mocellim (2011), o uso comum e cotidiano geralmente relaciona comunidade com harmonia e concordância de pensamento, bem como com a caracterização de habitantes de uma mesma área, que sob um mesmo governo, possuem um mesmo legado histórico cultural, assim como também é apresentado no dicionário Houaiss (HOUAISS et al., 2001).

Diante de tantas possibilidades, que acaba por esvaziar seu significado, torna-se importante que o termo *comunidade* seja de fato caracterizado. Ou seja, se é que existem as

tais comunidades, o que as tornam, de fato, comunidades? Um breve percurso em estudos clássicos e contemporâneos da sociologia contribui com o aporte teórico-conceitual da atual pesquisa. Salienta-se que este é um tema complexo e já profundamente discutido na sociologia e nas demais ciências sociais, apresentando visões divergentes. Nesta seção, portanto, propõe-se uma análise do termo comunidade e sua consequente contribuição para com a segurança pública, bem como para a gestão das políticas públicas locais de segurança. Portanto, não se propõe uma revisão ampla do assunto, mas apenas elucidar o termo comunidade para os propósitos da presente pesquisa.

3.4.1 Comunidade: as concepções clássicas de Durkheim e Tönnies

O debate sobre a definição do termo comunidade passa pela sociologia clássica e adentra a teoria social contemporânea, sendo recorrente a dicotomia entre comunidade e sociedade. A primeira, sinônima de antiga, pequena, agrária, coletiva e representante da vida tradicional, e a segunda, mais direcionada à era moderna, maior e promotora do individualismo e da intensificação da vida urbana. Com o objetivo de compreender a vida social do ser humano e de seus grupamentos, o complexo estudo da sociedade representa o núcleo das Ciências Sociais e *comunidade* é um dos conceitos de maior importância, desde o nascimento da sociologia, embora ainda permaneça controverso (MOCELLIM, 2011; NISBET, 1967).

Na sociologia clássica de Durkheim (1978), há uma preocupação clara com o surgimento da modernidade, do modo de viver do ser humano e da revolução industrial que fazia emergir uma nova forma de sociedade que já não mais seria orientada pelas tradições (MOCELLIM, 2011). Essas novidades estariam colocando em risco a existência das comunidades pré-modernas. Conforme afirma Mocellim (2011, p. 107), a modernidade “transformou radicalmente as bases das relações sociais comunitárias”. Durkheim (1978) dedicou-se ao estudo dos eventos que transformaram as comunidades tradicionais e, se ainda existissem no futuro, em que essas se transformariam. Durkheim (1978) afirma que o estudo da sociedade moderna e de comunidades seria possível por meio da solidariedade, existente na inter-relação dos indivíduos (ARON, 1999).

Apesar do forte processo de individualização e da influência que a vida moderna exercia sobre o indivíduo, impelindo-o a abandonar a vida em comunidade, as ações

motivadas por laços morais tradicionais ainda tinham que ser explicadas. Surge, então, uma redescoberta da comunidade, dando ao termo uma nova importância. Os laços pessoais estreitos da comunidade se tornam ainda mais evidentes por coexistirem em meio à impessoalidade e ao anonimato da sociedade moderna. Comunidade poderia, então, ser conceituada a partir do seu oposto: uma realidade não comunitária, mais direcionada à sociedade moderna. As relações fora da comunidade são percebidas como concorrenciais e conflituosas, sendo normalmente regidas por aceitação contratual ou regras normativas impostas. Nessa perspectiva, a própria família é um exemplo simples de comunidade.

Comunidade é uma fusão de sentimentos e pensamentos, de tradição e compromisso, de adesão e volição. Pode ser encontrado em, ou expressar simbolicamente, localidade, religião, nação, raça, idade, ocupação, ou cruzada. Seu arquétipo, tanto historicamente e simbolicamente, é a família, e em quase todo tipo de verdadeira comunidade a nomenclatura da família é importante (NISBET, 1967, p. 48).

Durkheim (1978) objetivou compreender como a coesão social era possível no mundo moderno, onde se valorizava gradualmente a individualidade do sujeito. Para o sociólogo, a forma que se apresentam, e como estão organizados os papéis dos sujeitos no meio social em relação ao trabalho, interferem na relação de solidariedade. Enquanto na solidariedade mecânica, existente nos grupos sociais primitivos, há uma extensão da vida social com o imperativo da consciência coletiva, na solidariedade orgânica, presente no mundo social moderno, ocorre um processo de individualização, reduzindo-se o poder coercitivo do coletivo. Assim, os indivíduos se unem não pela tradição ou afetividade, nem porque há semelhanças ou consensos, mas porque estariam assumindo funções específicas interdependentes, dentro da divisão do trabalho social (ARON, 1999).

Maior divisão do trabalho significa maior especialização. Se, por um lado, isso gera maior individualização dos indivíduos, por meio de sua diferenciação em relação à maioria, por outro, gera maior integração, por meio da interdependência entre pessoas que dispõem de habilidades das quais outros indivíduos necessitam (MOCELLIM, 2011, p. 116).

Para Durkheim, quanto mais forte a consciência coletiva, maior a intensidade da solidariedade mecânica, pois, para o indivíduo, seu desejo e sua vontade são o desejo e a vontade da coletividade do grupo, o que proporciona uma maior coesão e harmonia social. Numa sociedade de solidariedade mecânica, o indivíduo estaria ligado diretamente à sociedade, sendo que enquanto ser social prevaleceria em seu comportamento sempre aquilo que é mais considerável à consciência coletiva, e não necessariamente seu desejo enquanto indivíduo (ARON, 1999).

Para Durkheim, ambas as formas de solidariedade envolvem elementos de naturalização. Comunidade é regida pela solidariedade mecânica, pois cada membro faz parte de um todo, como se fosse peça de uma engrenagem, e o coletivo exerce forte influência sobre o individual. Já a sociedade moderna é regida pela solidariedade orgânica, pois os indivíduos são relativamente autônomos, agindo espontaneamente e a força do pensamento coletivo é menor que o movimento em direção ao individualismo (MOCELLIM, 2011).

As duas formas de solidariedade têm a função de proporcionar uma coesão social, ligando os indivíduos em sentidos mútuos de interdependência, com regras gerais como o direito. Mesmo que na solidariedade orgânica haja o enfraquecimento da consciência coletiva, é preciso que haja uma garantia mínima para que funcionem os vínculos entre essas pessoas individualistas. Não é possível a sobrevivência de uma sociedade sem que haja nenhuma evidência de solidariedade. Isso quer dizer que, enquanto nas comunidades simples, com solidariedade mecânica, existiam regras não escritas, de aceitação geral, na sociedade moderna, mais complexa, regida pela solidariedade orgânica, deveriam existir leis escritas e aparatos jurídicos complexos (ARON, 1999, MOCELLIM, 2011, NISBET, 1967).

Assim, em Durkheim, “a comunidade não aparece apenas como uma forma de organização social, mas também como uma metodologia que visa dar conta do entendimento de fatos relacionados à moralidade, ao Direito, à religião etc” (MOCELLIM, 2011, p. 116). Para esse autor, as características comunitárias estariam expostas apenas na configuração de uma solidariedade mecânica, atributos dos fatos sociais. “É nas normas e na moralidade que podem ser encontradas as maiores expressões de tudo o que é social, e é justamente no fenômeno da vida comunitária – que para ele é o ‘espírito’ da sociedade – que a moral deve ser investigada” (MOCELLIM, 2011, p. 116).

Ao analisar as obras de Émile Durkheim (1858-1917) e Ferdinand Tönnies (1855-1936), Mocellim (2011) afirma que, para Tönnies (1995), de forma oposta a Durkheim, a comunidade é regida por uma solidariedade orgânica, e a sociedade por uma solidariedade mecânica, considerando que as relações sociais na comunidade parecem envolver elementos de naturalização, “enquanto na sociedade são necessárias regras artificiais – e, por isso, mecânicas – para que uma unidade seja mantida” (MOCELLIM, 2011, p. 125). Mesmo que em Tönnies pareça haver uma divergência no tipo de solidariedade presente na comunidade e na sociedade, se comparada à Durkheim, a solidariedade para ambos é exercida por meio das regras sociais, espontâneas ou impostas, naturais ou artificiais. Os dois autores identificam a

sociedade em oposição à comunidade, como algo que desintegra os indivíduos realçando os aspectos da individualização e da diferenciação, com menor partilha de valores comuns, embora organizado pela solidariedade, na divisão do trabalho social. Tanto Durkheim quanto Tönnies acreditavam que a comunidade é anterior ao indivíduo, por isso haveria uma ligação entre os membros desde o nascimento.

Para Tönnies (1995), comunidade é um grupo social demarcado espacialmente e conta com elevado grau de integração afetiva e também com alto grau de coesão e homogeneização entre seus membros. Dessa forma, têm similaridades de conhecimentos, objetivos, práticas cotidianas e formas de agir e pensar. As normas ocorrem especificamente por meio dos costumes, hábitos e tradições, e as formas de relacionamento social são predominantemente pessoais, com maior grau de intimidade e consequente compartilhamento de valores. Por isso, nessa forma de vida comunitária, há uma restrição relativa ao espaço para a manutenção do compartilhamento de valores num grupo coeso. Essa limitação não se refere apenas ao espaço, mas também ao número de membros. Em contraposição, a sociedade só pode existir, segundo o sociólogo, com um grande número de pessoas convivendo em um grande território. Dessa forma, “a sociedade se refere ao mundo moderno, às metrópoles modernas e à cultura heterogênea das cidades, onde as mais diversas variações culturais são aceitas, até com certa indiferença” (MOCELLIM, 2011, p. 111).

Segundo Peruzzo e Volpato (2009), Tönnies apoia-se nas relações familiares para explicar um tipo de comunidade. A existência de processos comunitários estaria ligada aos laços de sangue, à aproximação espacial e à aproximação espiritual. Para Tönnies (1995), a comunidade desenvolve-se, portanto, a partir de três diferentes instâncias: o parentesco, a vizinhança e a amizade; ou, de maneira diferente, comunidade de sangue, de lugar e de espírito (MOCELLIM, 2011). Essas formas de comunidade são encontradas em conjunto e estão fortemente ligadas, pois haveria uma comunhão de pensamento e de ideias: primeiro pela unidade de existência; em segundo, fundamentada na habitação comum; e, por fim, a mais elevada forma de comunidade seria aquela baseada em atividade comum (PERUZZO; VOLPATO, 2009).

[o parentesco] emerge da vida familiar e fundamenta-se na autoridade dos membros da família – sendo essa autoridade traduzida em termos de idade, força e sabedoria.

[a vizinhança] emerge da vida em comum, do território partilhado. Nesse caso, as necessidades de trabalho e de uma organização comum promovem o compartilhamento dos hábitos, dos conhecimentos e a emergência das tradições.

[a amizade] emerge da semelhança de interesses e formas de pensar. Ela nasce da similitude de atividades, mas deve ser alimentada por encontros frequentes, sendo mais comum nas aldeias e pequenas cidades (MOCELLIM, 2011, p. 110).

Quanto maior e mais extensa a influência da vida urbana, maior o declínio da vida em família. Os resíduos da vida familiar que ainda persistem adquirem um caráter puramente accidental, pois todos são atraídos para o exterior, separados e isolados pelos negócios, interesses e prazeres da vida moderna das cidades (TÖNNIES, 1995; MOCELLIM, 2011).

Quando a comunidade passa a ser vista não mais como a única forma de relação social, ganhando centralidade, frente à conturbada vida metropolitana, seu grande contraste, passa a ter seus aspectos demarcados e delineados. O aumento dos contatos sociais, que foi possibilitado pela vida moderna, levou também a uma menor profundidade desses contatos, assim, a “coerente vida comunitária passa a ser uma metáfora de tudo o que é social” (MOCELLIM, 2011, p. 111).

O conceito de comunidade para Tönnies está mais relacionado ao tipo ideal weberiano do que a algo concreto, ou seja, seria uma tipologia, um construto intelectual que permite fazer as análises dos grupos sociais, mesmo que, na realidade, não há uma separação do que seria a comunidade e do que seria a sociedade (MOCELLIM, 2011; ARON, 1999). Para Tönnies, comunidade constitui:

uma unidade absoluta que é incompatível com a distinção em partes. Para merecer o nome de comunidade, mesmo se estiver organizado, um grupo não é uma coleção de indivíduos que diferem uns dos outros; é uma massa, indiferenciada e compacta, que só é capaz de se mover em conjunto, e é direcionada pela própria massa, ou por uma de suas partes incumbida da direção. É um agregado de mentes tão fortemente coeso que ninguém é capaz de se mover independentemente dos outros (MOCELLIM, 2011, p. 110).

Segundo Mocellim (2011), em Durkheim, a modernidade não representaria uma decadência das formas de vida social, como parece ser a perspectiva de Tönnies. A modernidade para Durkheim, com sua solidariedade orgânica, além de gerar diferenciação e individualização, ao mesmo tempo também geraria uma nova forma de integração, fundamentada na interdependência dos indivíduos. Para Durkheim, na modernidade, a anomia é apenas transitória. A sociedade moderna caracterizada pela solidariedade orgânica é tão natural quanto aquela caracterizada pela solidariedade mecânica da comunidade, onde se encontraria aquilo que a sociologia chamara de “social”. Não se trata de uma sociedade que se mantém unida apenas artificialmente, mas de uma gradual mudança do meio pelo qual as sociedades se integram.

3.4.2 Comunidade: as concepções pós-modernas de Bauman e Maffesoli

Frente às realidades pré-modernas, nos dias atuais houve uma multiplicidade dos contatos, emergindo o convívio de uma grande quantidade de pessoas na vida urbana. Houve também o aumento da impessoalidade nas relações entre os indivíduos. O contato é realizado sem o vínculo afetivo. Há, portanto, o individualismo nos objetivos, com menos influência dos pensamentos coletivos, até então existentes nas comunidades pré-modernas. Acrescenta-se, ainda, a perda do sentido de espaço geográfico e de tempo, sobretudo devido à evolução tecnológica na área da comunicação e do transporte, onde não há “uma demarcação clara dos limites de uma comunidade, de certa forma, dificultando a localização das relações e sua durabilidade ao longo do tempo” (MOCELLIM, 2011, p. 107).

Há uma clara oposição entre o processo de individualização das sociedades modernas e a valorização da coletividade da vida tradicional. O fato da pessoalidade da comunidade ir perdendo espaço para a impessoalidade da metrópole tornou as pessoas carentes por afeto compartilhado, ou, segundo aponta Mocellim (2011, p. 108), de “uma vida orientada por códigos morais específicos e bem delimitados, típicos da comunidade”. Para Bauman (2003), comunidade transmite a sensação de aconchego e segurança, onde há pessoas amigáveis e bem intencionadas nas quais é possível confiar, oposto a todas as incertezas e inseguranças trazidas pelo mundo de fora.

Enquanto na sociologia clássica havia uma clara preocupação com as consequências da modernidade para a vida comunitária tradicional (naquela sociedade até então orientada pelas tradições), na sociologia contemporânea, há um maior distanciamento cronológico dessas questões, pois na pós-modernidade, busca-se responder “de que forma os grupos se formam e como oferecem – e se oferecem – um sentido partilhado, mesmo diante de um processo ampliado de diferenciação e individualização” (MOCELLIM, 2011, p. 126). Depois de profundas e evidentes mudanças no modo de viver, com radicais transformações na sociedade, os sociólogos e acadêmicos de forma geral questionavam se a vida comunitária ainda seria possível, se sua existência seria apenas um acidente ou, caso fosse impossível, no que se transformou e onde estaria.

Para Bauman (2003), embora comunidade fosse desejada, era também um sonho impossível de ser alcançado, pois a realidade da vida é completamente oposta da comunidade imaginada. A busca pela configuração de comunidade, para o autor, é também a busca por segurança. A segurança assume um sentido mais amplo, além de física e geográfica, também

está ligada à segurança emocional, pois no mundo moderno líquido, o capitalismo transformara a vida humana numa busca incessante por objetivos líquidos, sem forma, meio a incerteza e a possibilidades efêmeras, onde frequentemente impera o mal estar e a ansiedade.

[...] a palavra “comunidade” soa como música aos nossos ouvidos. O que essa palavra evoca é tudo aquilo de que sentimos falta e de que precisamos para viver seguros e confiantes. [...] é o tipo de mundo que não está, lamentavelmente, ao nosso alcance [mas] buscamos febrilmente os caminhos que podem levar-nos até lá (BAUMAN, 2003, p. 9).

Há um preço a pagar pelo privilégio de 'viver em comunidade' – e ele é pequeno e até invisível só enquanto a comunidade for um sonho. O preço é pago em forma de liberdade, também chamada 'autonomia', 'direito à autoafirmação' e 'à identidade'. [...] A segurança e a liberdade são dois valores igualmente preciosos e desejados que podem ser bem ou mal equilibrados, mas nunca inteiramente ajustados e sem atrito. [...] jamais encontraremos em qualquer comunidade autoproclamada os prazeres que imaginamos em nossos sonhos (BAUMAN, 2003, p. 10).

A partir do conceito de modernidade líquida, Zygmunt Bauman descreve o mundo pós-moderno, repleto de incertezas, sem forma, diferente daquele moderno no qual se gerava certezas repletas de verdades (BAUMAN, 2001). A liquidez que o autor identifica em suas obras (BAUMAN, 2001, 2003, 2006, 2009, 2013) atinge principalmente valores que, na modernidade, estavam vinculados ao Estado, à escola, à Igreja/religiões, à família e até mesmo pela polícia. Essas instituições sociais ofereciam regras mais claras que geravam pressões externas exercidas sobre o indivíduo. Na pós-modernidade, esses valores e regras deixaram de existir, dando origem a uma sociedade em que a própria noção de regulação da ética está em colapso, em que as relações entre os indivíduos tendem a ser menos frequentes e menos duradouras; e o indivíduo, apesar de cercado por inúmeras outras pessoas em sua vida cotidiana urbana, é amedrontado também pela solidão.

Esse autor deixa claro que o termo comunidade é uma realidade imaginária do passado, e buscada no presente. A comunidade precede o indivíduo, aquela não foi criada por este. O sujeito nasce em uma comunidade, onde há laços humanos (BAUMAN, 2003). Na sociedade atual, pelo contrário, há redes de relacionamento, criada e mantida pelos indivíduos por duas atividades: conectar e desconectar. Nessa perspectiva, é fácil ter amigos – um relacionamento com outro sujeito – porém também é fácil desconectar dele, diferentemente dos laços humanos de uma comunidade, onde é mais difícil rompê-los, pois as conexões são reais e verdadeiras (BAUMAN, 2003). Os rompimentos neste caso são sempre traumáticos.

A vida na pós-modernidade é caracterizada pela ambivalência. Portanto, se a “comunidade realmente existente”, se nos achássemos a seu alcance, exigiria rigorosa

obediência em troca dos serviços que presta ou promete prestar” (BAUMAN, 2003, p. 9-10). Estar em uma verdadeira comunidade, é sempre uma benção e maldição ao mesmo tempo. Os laços humanos são sempre prazerosos, pois há em quem confiar. É também uma maldição, pois, quando se entra no laço, dificilmente o rompe. Assim como em um casamento, na constituição de uma família, faz-se um juramento, empenhando-se o futuro e ignorando todas as outras possíveis oportunidades, que até então são impossíveis de prever. Essas oportunidades serão então perdidas, pois o indivíduo estará preso aos compromissos que fez no passado: a maldição de se estar em uma comunidade.

Bauman (2003) analisa uma espécie de *trade-off* da vida humana. Há dois valores essenciais que são absolutamente indispensáveis para uma vida satisfatória e feliz: liberdade e segurança. Não é possível ter uma vida digna na ausência de um deles. Segurança sem liberdade é escravidão e liberdade sem segurança é um completo caos, dada a incapacidade de planejamento, de realização e do sonho. O problema é que é impossível ter a combinação perfeita. Sempre haverá a falta de um deles, sempre se quer os dois e nunca se terá o suficiente. Para Bauman (2003), quando se busca mais segurança, entrega-se um pouco de liberdade, e vice-versa. Não há alternativa.

[...] A tensão entre a segurança e a liberdade e, portanto, entre a comunidade e a individualidade, provavelmente nunca será resolvida e assim continuará por muito tempo; não achar a solução correta e ficar frustrado com a solução adotada não nos levará a abandonar a busca – mas a continuar tentando. [...] Não seremos humanos sem segurança ou sem liberdade; mas não podemos ter as duas ao mesmo tempo e ambas na quantidade que quisermos. Isso não é razão para que deixemos de tentar [...] O melhor pode ser inimigo do bom, mas certamente o “perfeito” é um inimigo mortal dos dois. [...] Uma boa coisa a fazer, contudo, é avaliar as chances e perigos das soluções já propostas e tentadas (BAUMAN, 2003, p. 10-11).

A sociologia clássica de Tönnies nutria a visão de que comunidade necessitaria de um entendimento partilhado entre seus membros (MOCELLIM, 2011), já para Bauman (2003), na modernidade líquida, o entendimento partilhado não é mais possível, pois o aparente entendimento teria sido substituído pelo consenso; e, consenso não significa partilha, são apenas negociações em meio a divergências. Ou seja, o entendimento, que antes estava disponível a toda comunidade de forma natural e pré-existente, hoje, em sua transição para a sociedade, teria sido substituído pelo consenso, negociável e almejado, embora geralmente efêmero e nem sempre alcançado.

É impossível a existência da *verdadeira* comunidade no momento atual, apenas imaginada e desejada, pois o entendimento na comunidade tornou-se autoconsciente e não

partilhado, por isso “a comunidade só pode estar dormente – ou morta” (BAUMAN, 2003, p. 17). Algumas considerações são possíveis: (a) na comunidade é tudo dado antecipadamente, sem motivação para reflexão, crítica ou experimentação; (b) a comunidade é fiel a sua natureza, sem ambiguidade cognitiva ou ambivalência comportamental; (c) se distingue de outros agrupamentos humanos, há distinção entre *nós* e *eles*; (d) a comunidade é autossustentável, revigora-se e protege a todos seus membros contra as inseguranças do mundo exterior; (e) na comunidade há segurança, porque ela é pequena e autossuficiente. Dada sua impossibilidade, o autor também discorre sobre algumas considerações mais realistas de uma comunidade realmente existente: (a) unidade artificialmente construída, por meio da negociação e adesão racional; (b) a segurança também é reconstruída artificialmente; (c) o entendimento é substituído pelo consenso, sem a garantia duradoura, podendo ser desfeito (BAUMAN, 2003).

A vida comunitária, portanto, se torna insustentável, principalmente pela impossibilidade de manter o que Bauman chamou de *mesmidade*, importante para mantê-la coesa, pequena, autossuficiente e homogênea. Isso é impossível no mundo atual porque houve uma ampliação dos canais de comunicação e de transporte, relativizando as distâncias entre todos os agrupamentos humanos, o que impossibilita a “distinção entre ‘nós’ e ‘eles’ [...] a comunicação entre os de dentro e o mundo exterior se intensifica e passa a ter mais peso que as trocas mútuas internas. [...] a fronteira entre o ‘dentro’ e o ‘fora’ não pode mais ser estabelecida e muito menos mantida” (BAUMAN, 2003, p. 19).

As pessoas que acreditam que não há nada a fazer [...] para exorcizar o espectro da insegurança, se ocupam em comprar alarmes contra ladrões e arame farpado. O que eles procuram é o equivalente do abrigo nuclear pessoal; o abrigo que procuram chamam de “comunidade”. A “comunidade” que procuram é um “ambiente seguro” sem ladrões e à prova de intrusos. “Comunidade” quer dizer isolamento, separação, muros protetores e portões vigiados (BAUMAN, 2003, p. 103).

Essa busca pela verdadeira comunidade, mesmo que impossível seu alcance de forma plena, trouxe uma autoproclamação de comunidades, as *comunidades realmente existentes*. Isso trouxe consequências, como os muros e os alarmes, a distinção entre *nós* e *eles*, o isolamento e o desejo ansioso pela liberdade, dada sua falta:

Não ter comunidade significa não ter proteção; alcançar a comunidade, se isto ocorrer, poderá em breve significar perder a liberdade. A segurança e a liberdade são dois valores igualmente preciosos e desejados que podem ser bem ou mal equilibrados, mas nunca inteiramente ajustados e sem atrito. [...] O problema é que a receita a partir da qual as “comunidades realmente existentes” foram feitas torna a contradição entre segurança e liberdade mais visível e mais difícil de consertar (BAUMAN, 2003, p. 10).

As comunidades cercadas, pesadamente guardadas com muros altos e vigiadas eletronicamente, são controladas e compradas pelas pessoas que Bauman chama de *bem-sucedidas*, que as “compram no momento em que têm dinheiro ou crédito suficiente para manter distância da ‘confusa intimidade’ da vida comum da cidade” (BAUMAN, 2003, p. 52). Para o autor, essas ditas comunidades não são capazes de reconstruir uma experiência de entendimento como visto nas comunidades da sociologia clássica de Tönnies, por exemplo. Essas pessoas estariam buscando a segurança e a manutenção da intimidade de seus moradores, refugiando-se de intrusos, com os quais não se pode ter confiança por serem oriundos de um mundo de incertezas.

Por esse motivo, Bauman (2003) sugere que *identidade* seja a substituta contemporânea da *comunidade*, permanecendo ainda a ideia de um pertencimento, embora temporário, revogável e precário. Nas comunidades pré-modernas, a identidade era fixa, porém, com a realidade contemporânea, a identidade será sempre flexível, sujeita a mudanças de acordo com os enfrentamentos do cotidiano. A identidade deve ser “vestida” para cada situação e enquanto for necessária.

Por isso, o conceito de identidade não é capaz de trazer a segurança que a comunidade traz, pois, a construção de identidade nunca será fixa ou determinada como a comunidade dos sonhos pretende ser, porque são transitórias. Bauman não sugere que o termo comunidade se extinga, mas que se transforme perante a realidade contemporânea, permanecendo a *verdadeira* comunidade apenas no imaginário. A busca incessante pela identidade favorece a emergência de um novo tipo de comunidade, chamada por Bauman (2003) como comunidade estética.

Diferentemente das comunidades éticas, que seriam aquelas descritas por Tönnies, orientadas por normas, tradições e destinos partilhados (MOCELLIM, 2011), as comunidades estéticas, criadas em consonância com as novas identidades, são flexíveis e mutáveis, sem uma orientação moral duradoura, nem um destino partilhado. As comunidades estéticas permanecem, portanto, sob o risco constante de sua dissolução, e são estabelecidas em conformidade com as novas identidades, reunidas em torno de ídolos, celebridades e do entretenimento do mundo contemporâneo (BAUMAN, 2003). “Há um deslocamento da ética para a estética, no qual as autoridades não são mais os líderes morais, mas o exemplo das celebridades e a liberdade que representam” (MOCELLIM, 2011, p. 120).

Uma coisa que a comunidade estética definitivamente não faz é tecer entre seus membros uma rede de *responsabilidades éticas* e, portanto, de *compromissos a longo prazo*. Quaisquer que sejam os laços estabelecidos na explosiva e breve vida da comunidade estética, eles não vinculam verdadeiramente: eles são literalmente “vínculos sem consequências” (BAUMAN, 2003, p. 67).

Também discorrendo sobre a sociedade pós-moderna, Maffesoli (2014) trabalha com o conceito de “tribalismo”. Ele também avalia que existe um movimento do conceito de comunidade para identidade. Porém diferentemente de Bauman e sua ênfase no individualismo e na impessoalidade, Maffesoli (2014) acredita que a vivência efêmera do momento presente, em conjunto, leve a uma nova forma de integração social, o *neotribalismo*, com uma ruptura do individualismo moderno e a impessoalidade da vida cotidiana das cidades. Para o autor, no pós-modernismo, ocorre um hibridismo de estilos de vida, há um retorno da vivência comunitária, ainda que a pós-modernidade seja marcada pela ambiguidade. Considerando que o “comportamento tribal tende a predominar”, os membros da tribo passam a “guardar para si” e “para os próximos” (parentes ou grupo ampliado) o “monopólio do poder e o seu exercício”, num processo de tribalização do político (MAFFESOLI, 1997, p. 69).

[...] a ambiguidade que operava nas sociedades tradicionais tende a voltar a ocupar a boca do palco da pós-modernidade. Nesse sentido também a ambiguidade é um índice dos mais seguros anunciando o fim de uma visão dominada pela política projetiva, pela administração planificadora e racional e pela economia puramente contábil e utilitária. A ambiguidade indica, por oposição, que a vida comum é animada em profundidade por diversas correntes, contraditórias, opostas, e que se responsabilizar por ela implica consequências imprevisíveis (MAFFESOLI, 1997, p. 79).

Há de fato uma “potência” na massa que ultrapassa cada indivíduo, fazendo-o membro de um “genius” coletivo, gênio que, a exemplo da deidade, cria a sociedade no seu meio natural e social. É possível que exista na massa pós-moderna uma energia criadora, tendo por fonte uma força vital indiferenciada, reatando assim como o substrato arcaico, fundamento de todo estar-junto. (MAFFESOLI, 1997, p. 209).

[...] o indivíduo é uma realidade relativa, nos dois sentidos do termo; realidade relativizada por outros e que põe em relação com outros, pressuposto de uma realidade *arcaica*, no sentido etimológico do termo, uma realidade que serve de suporte (MAFFESOLI, 1997, p. 210).

Na tentativa de explicar as diversas formas de agregação social que ocorriam e o declínio do individualismo nas sociedades de massa, Maffesoli (2014) considerou que fatores como sentimento, mitologia, ideologia e emoção poderiam proporcionar a sensibilidade coletiva, de maneira a superar o individualismo moderno. Embora difusamente, as *neotribos* sejam uma reconstrução da vida comunitária, pois conferem um sentido comum aos seus membros, embora sejam (os membros e seus próprios grupos) passageiros. Para ele, a

proximidade (por força de circunstâncias), a partilha do mesmo território (real ou simbólico) e o desenvolvimento de rituais (exprime o retorno do mesmo) são elementos que asseguram “a perdurância” do grupo, um “sentimento coletivo” e a “ideia comunitária” (MAFFESOLI, 2014, p. 29-30).

Podemos nos interrogar sobre a comunidade, sobre a nostalgia que lhe serve de fundamento, ou sobre as utilizações políticas que dela foram feitas. De minha parte, repito, trata-se de uma “forma” no sentido que dei a esse termo, que ela tenha existido ou não, tanto faz. Basta que essa ideia, como um pano de fundo, permita ressaltar tal ou tal realização social, que pode ser imperfeita, até mesmo pontual, mas que nem por isso deixa de exprimir a cristalização particular de sentimentos comuns. Nessa perspectiva “formista”, a comunidade vai se caracterizar menos por um projeto (*pro-jectum*) voltado para o futuro do que pela efetuação *in actu* da pulsão de estar-junto. Observando expressões da vida cotidiana, tais como calor humano, cerrar fileiras, fazer uma corrente para frente, podemos pensar que talvez esteja aí o fundamento mais simples da ética comunitária (MAFFESOLI, 2014, p. 28-29).

As tribos urbanas de Maffesoli seriam então múltiplas e variadas, com seus diferentes códigos, dando diferentes sentidos às suas ações e orientando as identidades de seus membros. Os membros da tribo não possuem uma identidade individual, mas uma identidade partilhada, comum à tribo a que pertence. Nesse novo tribalismo, os indivíduos apesar de não terem uma identidade individual, possuem inúmeras identidades também partilhadas, pois participam de outras tribos, com o hibridismo de identidades. A identidade individual, portanto, passa a ser configurada pela junção de todas as outras identidades que um mesmo indivíduo possui. Cada pessoa poderá viver, então, sua pluralidade de tribos e de identidades, mesmo que conflituosamente.

A heterogeneidade presente na sociedade urbana permite que as pessoas se deparem com uma infinidade de grupos. Esses grupos estão impossibilitados de se isolarem em seus próprios valores e estilos de vida, pois são feitos de indivíduos que integram vários outros grupos simultaneamente. O *neotribalismo* permite o reconhecimento individual sem levar ao atomismo, recepciona indivíduos com uma multiplicidade de identidades, sem, contudo, comprometer a identidade partilhada do grupo, atestando que o modo de vida contemporâneo não é puramente individualista (MAFFESOLI, 2014; MOCELLIM, 2011).

[...] pode-se ser levado a acreditar que, em uma sociedade onde a diferenciação é maior, a identidade torna-se mais relevante e que, mesmo que a integração em torno de ideias e valores comuns esteja presente nas comunidades estéticas e nas neotribos, elas não oferecem uma orientação moral ou uma norma de conduta que caracterizam a comunidade. A identidade é a comunidade individualizada, a substituta moderna da comunidade (MOCELLIM, 2011, p. 126).

Segundo Bauman (2003, p. 19), o mais próximo do entendimento comum (consenso) só seria alcançado, apesar de sua efemeridade, por meio da longa e tortuosa negociação, pois “de agora em diante, toda homogeneidade deve ser ‘pinçada’ de uma massa confusa e variada por via de seleção, separação e exclusão; toda unidade precisa ser *construída*; o acordo ‘artificialmente produzido’ é a única forma disponível de unidade”. Mesmo que o acordo comum seja alcançado, nunca estará livre da memória de suas negociações, e das inúmeras outras opções “todas atraindo a atenção e cada uma delas prometendo uma variedade melhor (mais correta, mais eficaz ou mais agradável) [...] para os problemas da vida” (BAUMAN, 2003, p. 19). Por esse motivo, por mais firme que seja esse acordo, não poderá ser tão natural como nas comunidades de Tönnies. Para Bauman (2003), esses acordos são mais parecidos com um acordo preliminar, marcado por uma constante reflexão e contestação. Essas negociações seriam sempre pouco evidentes e, também, sempre passíveis de rompimento.

Por esse motivo, Bauman (2003, p. 21) utiliza a metáfora da “comunidade cabide”, ao afirmar que as comunidades estéticas são apenas comunidades passageiras, cujo objetivo é muito mais a composição de uma identidade individual do que a construção de uma coletividade, evidenciando uma fase de maior individualização nas sociedades modernas. Para o autor, realmente é impossível, nas sociedades contemporâneas, extremamente integradas e globais, onde não mais se determinam as ações e os pensamentos, ser recriado um modo de vida comunitário, em seu sentido tradicional, mesmo que as pessoas se esforcem para isso.

Essa metáfora refere-se a essa nova configuração de comunidade como cabide porque (a) são vestidas pelas pessoas como se fossem roupas, utilizando-as em diversas situações, podendo ser deixadas quando saem da moda ou quando a situação não mais as exige; e, (b) são consideradas cabides também porque são onde os medos e as preocupações enfrentados pelas pessoas são pendurados temporariamente, deixados de lado em nome de uma identidade vivida em conjunto, porém, por tempo específico, apenas enquanto duram os espetáculos que evocam uma identidade partilhada. Assim, “é discutível se essas ‘comunidades-cabide’ oferecem o que se espera que ofereçam – um seguro coletivo contra incertezas individualmente enfrentadas” (BAUMAN, 2003, p. 21).

Em tempos remotos, a sociedade, também sinônimo de comunidade, era considerada como algo a que se poderia recorrer na busca por ajuda em caso de problemas; apesar de rigorosa, existia uma relação paternalista. Atualmente, a sociedade oferece insegurança e perspectivas incertas, deixando o conceito de comunidade distante e oposto à sociedade,

apesar de comunidade ser sempre objeto de desejo na busca por um lar seguro. Ou seja, vista sempre como uma entidade imaginária, a sociedade contemporânea é hoje composta por indivíduos que buscam por uma referência, pela segurança da vida em comunidade (BAUMAN, 2003). O endereço ou a certidão de nascimento dá ao indivíduo uma sensação de seguro coletivo contra o infortúnio individual da sociedade contemporânea, valorizando-se, portanto, o lugar:

Entre as totalidades imaginárias a que as pessoas acreditavam pertencer e aonde acreditavam poder procurar (e eventualmente encontrar) abrigo, um vazio boceja no lugar outrora ocupado pela “sociedade”. Esse termo já representou o Estado, armado com meios de coerção e também com meios poderosos para corrigir pelo menos as injustiças sociais mais ultrajantes. Esse estado está sumindo de nossa vista. Esperar que o Estado, se chamado ou pressionado adequadamente, fará algo palpável para mitigar a insegurança da existência não é muito mais realista do que esperar o fim da seca por meio de uma dança da chuva. Parece cada vez mais claro que o conforto de uma existência segura precisa ser procurado por outros meios. A segurança, como todos os outros aspectos da vida humana num mundo inexoravelmente individualizado e privatizado, é uma tarefa que toca a cada indivíduo. A “defesa do lugar”, vista como condição necessária de toda segurança, deve ser uma questão do bairro, um “assunto comunitário”. Onde o Estado fracassou, poderá a comunidade – a comunidade *local*, uma comunidade corporificada num *território* habitado por seus membros e ninguém mais (ninguém que “não faça parte”) – fornecer aquele “estar seguro” que o mundo mais extenso claramente conspira para destruir? (BAUMAN, 2003, p. 102).

Embora o local geográfico ainda permaneça importante para a promoção das políticas públicas, sobretudo as de segurança pública, houve a relativização do território (local), assim como na emersão do *tribalismo* de Maffesoli e da *comunidade estética* de Bauman, esta comparada metaforicamente com *comunidade cabide*. Hoje, a tão sonhada comunidade existiria (se é que um dia existiu) apenas no imaginário, tornando-se também responsável pela busca incessante da *identidade*, conceito atualizado e mais adequado, dada sua característica passageira e transitória.

Ao discutir as formas de organização social na sociedade contemporânea, Peruzzo e Volpato (2009), apoiado no que leciona Palácios (2001) expõe os elementos fundamentais que caracterizariam uma comunidade na atualidade: (a) sentimento de pertencimento; (b) sentimento de comunidade; (c) permanência (em contraposição à efemeridade); (d) territorialidade (real ou simbólica); (e) forma própria de comunicação entre seus membros por meio de veículos específicos. A territorialidade, portanto, assumiria um novo sentido, de caráter físico ou simbólico. “A localidade geográfica passa a não ser considerada característica intrínseca de uma comunidade porque, mesmo à distância, pode-se se sentir parte” (PERUZZO; VOLPATO, 2009, p. 143). Segundo o autor, não é que o território não

possua mais valor para a comunidade, mas, esse território estaria sofrendo uma ressignificação, sendo possível ser físico-geográfico ou simbólico. O que se torna relevante, portanto, é o *sentimento de pertença*, ou seja, os interesses dos membros não são reduzidos diante da distância que os separam.

Dada a intensificação de uma vida cotidianamente compartilhada, meio a um grande número de pessoas, é impossível a configuração e a limitação territorial. Os meios de comunicação e de transporte tornaram possível uma integração cada vez maior dos territórios, dispondo as pessoas à variedade incontável de opções. Conforme se apresentou nas seções anteriores, a literatura da teoria social possuem duas vertentes dicotômicas, frente à emergência da modernidade. Por um lado, é possível afirmar que houve a decadência das formas de vida comunitárias, sendo impossível criar verdadeiros vínculos comunitários; pois, as aparentes recriações atuais seriam apenas manifestações artificiais, sem uma ruptura com o individualismo. Por outro lado, a decadência das relações sociais comunitárias não significa um contexto de radical individualização; pois, a solidariedade dos vínculos comunitários poderia ser criada por outras relações, em um novo contexto, que reconstroem de algum modo o vínculo desfeito (MOCELLIM, 2011).

3.4.3 A comunidade – os de dentro e os de fora – e o medo do Outro

Nesta seção, será dada continuidade à análise do conceito de comunidade, porém a partir da ideia sobre o medo do *Outro*, numa configuração comunitária que estabelece quem são os *de dentro* e os *de fora*, os *outsiders*. Para isso, buscou-se embasamento teórico nos estudos sociológicos dos *outsiders* (BECKER, 2008; ELIAS; SCOTSON, 2000; NEIBURG, 2000), bem como sobre a insegurança e o medo promovido pela vida cotidiana das cidades (BAUMAN, 2003, 2009, 2013).

Bauman (2009) também se dedicou a refletir sobre a confiança e o medo na cidade. Segundo o autor, a incerteza e o medo estão presentes na vida urbana cotidiana e tem vida própria: “Cada fechadura suplementar na porta de entrada, em resposta aos insistentes alertas sobre desenfreios criminosos de aspecto estrangeiro [...] faz surgir um mundo mais desconfiado e medroso, e induz ações defensivas”. Essas ações defensivas, por consequência terá o mesmo efeito, por isso o autor afirma que os medos têm vida própria, pois são capazes de se manter e se reforçar sozinhos.

Segundo o autor, graças ao medo e a insegurança presente nas cidades, é possível obter lucro político e comercial, com o uso do chamado “capital do medo”. Os projetos políticos e campanhas eleitorais propagam a expressão “lei e ordem” numa promessa de segurança pessoal; a exposição das ameaças é arma efetiva na guerra pela audiência dos meios de comunicação de massa; e, tantos exemplos em que empresas privadas exploram a insegurança, inclusive em anúncios publicitários que vendem produtos e serviços “imune à perigosa e imprevisível vida urbana ‘lá fora’” (BAUMAN, 2009, p. 55).

A construção de cidades sempre foi estimulada pela tendência natural do ser humano em criar proteção contra perigo que circulava fora dela, como é o caso de aldeias mesopotâmicas e também nativas norte-americanas, definidas por muros e cercas: “Os muros, os fossos, as paliçadas assinalavam o limiar entre ‘nós’ e ‘eles’, entre ordem e caos, paz e guerra: os inimigos eram mantidos do outro lado e não poderiam se aproximar” (BAUMAN, 2009, p. 61). Entretanto, no último século, a cidade tem se transformado em um lugar que representa mais o perigo do que a segurança, em vez de constituírem defesas contra o perigo. “Podemos dizer que as fontes do perigo atingiram agora o coração da cidade. Os amigos e os inimigos – sobretudo os misteriosos e incompreensíveis estrangeiros que oscilam ameaçadoramente entre esses dois extremos – misturam-se, confundem-se nas ruas da cidade” (BAUMAN, 2009, p. 61-62).

Na insegurança promovida pela própria cidade, onde se encontra diversas pessoas, que se lidam cotidianamente um ou a outra, a vigilância se torna problemática, e, nesse ambiente a confiança com o desconhecido é quase impossível e o medo do Outro se torna mais grave. Segundo Bauman (2013), esse Outro não é o indivíduo, o grupo ou a categoria de indivíduos que, em tempos de outrora, eram forçados a viverem fora dos limites da cidade. Hoje, o Outro que as pessoas temem, ou são induzidas a temer, vivem dentro da cidade, fazendo o papel de vizinho, transeunte, vadio, ou até mesmo qualquer estranho pode ser considerado o Outro.

As cidadelas de segurança urbanas transformaram-se ao longo dos séculos em estufas ou incubadoras de perigos reais ou imaginários, endêmicos ou planejados. Construídas com a ideia de instalar ilhas de ordem num mar de caos, as cidades transformaram-se nas fontes mais profusas de desordem, exigindo muralhas, barricadas, torres de vigilância e canhoneiras visíveis e invisíveis – além de incontáveis homens armados (BAUMAN, 2013, p. 98).

Segundo Bauman (2013), no cotidiano atual, todas as pessoas são suspeitas de portar esse perigo, ou seja, qualquer um pode ser o Outro, temido, pois todos são estranhos entre si. Por isso, todos querem que “as ameaças flutuantes, difusas e incontroladas sejam condensadas

e acumuladas num conjunto de ‘suspeitos habituais’. Espera-se que essa condensação mantenha a ameaça afastada e também, simultaneamente, nos proteja do perigo de sermos classificados como parte dela” (BAUMAN, 2013, p. 98).

A partir daí, os indivíduos trabalham em prol de uma promoção de segurança, que a vida nas cidades não é capaz de oferecer. Esse processo ocorre por meio da categorização do Outro e de investimentos privados em tecnologia que busca possibilitar a reclusão e o isolamento da vida individual, mesmo estando meio ao mundo coletivo incerto e inseguro. Bauman (2009) afirma que a arquitetura das cidades tornaram-se defensivas, com bairros fechados, grades, muros e uma série de mecanismos que restringem o contato com o outro, transformando-se em um território de medo e insegurança.

A guerra à insegurança, aos riscos e aos perigos está em curso dentro da cidade; nela, os campos de batalha são nitidamente delimitados, e as linhas de frente são “demarcadas”. Embora assumam formas muito diversas, e seus designers se esforcem para assimilá-las ao panorama das cidades – “normalizando” o estado de emergência no qual os moradores, viciados em segurança, vivem o dia a dia –, as trincheiras fortificadas e os bunkers destinados a separar e manter distantes os estrangeiros, barrando seu acesso, se transformam rapidamente num dos traços mais visíveis da cidade contemporânea (BAUMAN, 2009, p. 61-62).

Para se proteger dos perigos e, também, para não ser classificado como um perigo, que as pessoas têm, segundo Bauman (2013, p. 98), “investido numa densa rede de medidas de vigilância, seleção, segregação e exclusão [todos devem] identificar os inimigos da segurança para não [serem] incluídos entre eles”. Assim, acreditando na decência pessoal, os indivíduos devem confiar na eficácia desses dispositivos de vigilância para que tenham o conforto de acreditar que escaparam, definitivamente, da rotulação do Outro, ilesos da armadilha criada por esses mesmos dispositivos. Assim, as pessoas acreditam que foram reinvestidas e reconfirmadas em sua decência e na adequação de seus métodos. “Precisamos acusar para sermos absolvidos, excluir para evitarmos a exclusão” (BAUMAN, 2013, p. 98).

Embora disfarçadamente, os espaços públicos das cidades estão se transformando em áreas vigiadas dia e noite, numa proliferação da “arquitetura do medo e da intimidação”, segundo Bauman (2009, p. 63), não falta criatividade para manter essas ações furtivas. O autor cita exemplos de engenhos “à prova de mendigos”, como a troca dos bancos dos parques de Los Angeles para bancos na forma de cilindro e com sistemas de irrigação, para não mais atrair mendigos. Semelhantemente, em Copenhague, houve a eliminação dos bancos da estação central, fazendo com que os passageiros passassem a se acomodar no chão durante

a espera do transporte. Apesar de serem geralmente criados nos Estados Unidos, esses engenhos criativos estariam sendo amplamente imitados pelo mundo.

Tanto no setor privado, quanto nos governos que lutam militarmente contra terroristas, há uma noção onipresente de segurança, contra os criminosos e também contra os Outros, os desconhecidos rotulados pelo perigo. Isso acontece principalmente quando o ramo de atuação é a proteção. Bauman (2013) discorre sobre a fluidez da segurança no mundo de atual e explica a proliferação dos dispositivos de controle, como câmeras de vigilância e escâneres corporais, como os mecanismos de fiscalização digital dispostos na *internet* e nas redes sociais.

Esse é o paradoxo de nosso mundo saturado de dispositivos de vigilância, quaisquer que sejam seus pretensos propósitos: de um lado, estamos mais protegidos da insegurança que qualquer geração anterior; de outro, porém, nenhuma geração anterior, pré-eletrônica, vivenciou os sentimentos de insegurança como experiência de todos os dias (e de todas as noites) (Bauman, 2013, p. 100).

O resultado de uma cidade completamente defensiva, que promove o isolamento das pessoas, a reclusão e o medo, é um espaço urbano que promove a segregação, e não o encontro das diferenças e o contato entre as pessoas. As cidades, que em sua gênese congregava uma verdadeira comunidade, prometendo às pessoas segurança contra aqueles que vinham de fora da cidade, hoje promove um medo cuja origem não está mais somente no estrangeiro: “as fontes de pesadelos mudaram [...] do ‘lá fora’ para o ‘aqui dentro’”. Elas brotam no bar ou no pub mais próximo, entre os vizinhos do lado – e às vezes se estabelecem até em nossa cozinha ou no quarto de dormir” (BAUMAN, 2013, p. 100). Para Bauman (2009), o desafio dos pensadores e da política contemporânea é aprender a arte de uma coexistência segura, pacífica e amigável, recuperando a dimensão comunitária do espaço público.

Ainda dentro do campo da sociologia, que explica a aversão dos indivíduos pelo Outro, pelo estranho, pelo de fora, Becker (2008) se baseia e desenvolve seu estudo com base na sociologia do desvio. A intenção da atual dissertação não é aprofundar neste campo de conhecimento, mas a partir dessa leitura é possível começar a compreender de que maneira a comunidade lida com os chamados *outsiders*, com aquele que se desvia das regras de um grupo.

Para desenvolver seu estudo sobre o desvio e os *outsiders*, Becker (2008), antecipadamente, aceita:

[...] a premissa de senso comum segundo a qual há algo inerentemente desviante (qualitativamente distinto) em atos que infringem (ou parecem infringir) regras sociais [...] o pressuposto de senso comum de que o ato desviante ocorre porque alguma característica da pessoa que o comete torna necessário ou inevitável que ela o cometa (BECKER, 2008, p. 17).

Segundo esse autor, os grupos sociais fazem regras e, em momentos específicos, as tenta impor, definindo tipos de comportamento, onde as ações são rotuladas, consideradas como certas ou erradas, proibindo aquelas que não são aceitas. Quando alguma dessas regras impostas é ignorada por alguém, mesmo que em tese, esse alguém é visto como um *outsider*: “um tipo especial, alguém de quem não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo” (BECKER, 2008, p. 15).

O que é *outsider* em uma comunidade pode não ser para outra. Por exemplo, em um grupo de um bairro, com moradores profissionais do campo das artes, uma determinada pessoa carregando um violino pode não ser vista como *outsider*; mas, talvez, uma pessoa carregando um violino seja rotulada como *outsider* em um bairro constituído por operários de uma mineradora. É claro que, para aqueles que pensam diferentemente, não aceitando as regras, pode julgar que aqueles que as fizeram é que não são legítimos e/ou competentes para impô-las, assim, na perspectiva dos infratores dessas regras, os juízes é que são os *outsiders*.

Essas assertivas mostram certa ambiguidade no termo, enquanto alguns aceitam e impõe as regras às pessoas, outros indivíduos negam e as transgridem. As regras que rotulam os *outsiders* podem também serem formais ou informais: as formais são representadas pelas leis e pelo poder do Estado que as impõe; já as regras informais são acordos e sanções também informais, dos mais variados tipos. O autor também ressalta que regras podem deixar de existir por falta de imposição. Mesmo no caso das regras formais, como as leis que ainda resistem no campo normativo, podem deixar de existir por não mais serem impostas por uma razão qualquer; por não terem sido mantidas vivas por meio da imposição. Assim, para o estudo dos *outsiders*, o autor reafirma seu interesse no *processo* que são criadas as regras do desvio. Essas regras devem ser efetivas nos grupos, devem ser aquelas mantidas vivas por meio de tentativas de imposição.

Becker (2008) ressalta que a maior parte das pesquisas científicas sobre o desvio refere-se às pessoas que infringem as regras, ignorando as pessoas que as criam e as impõe. Conforme o autor, para alcançar uma compreensão mais ampla do comportamento desviante,

é necessário levar em conta essas duas perspectivas: dos desviantes; e, das pessoas que caracterizam o desvio e impõe suas regras.

Cumpra ver o desvio, e os outsiders que personificam a concepção abstrata, como uma consequência de um processo de interação entre pessoas, algumas das quais, a serviço de seus próprios interesses, fazem e impõem regras que apanham outras – que, a serviço de seus próprios interesses, cometeram atos rotulados de desviantes (BECKER, 2008, p. 167).

A categorização de *outsiders* também tem um fator político, pois ignorar esse aspecto é também limitar a compreensão sobre o desvio. Todo grupo tem, mesmo que informalmente, uma função, meta, objetivo. Consequentemente, frente a essa função do grupo, são especificados o que é funcional e o que é disfuncional; ou seja, a indicação do que atrapalha e o que ajuda na realização dos objetivos do grupo. Esse processo, muitas vezes, é realizado no conflito político, onde “facções dentro do grupo discordam e manobram para ter sua própria definição da função do grupo aceita” (BECKER, 2008, p. 20).

O autor afirma, ainda, que as regras criadas para caracterizar os desvios e, consequentemente, os desviantes como *outsiders*, são produto da iniciativa de pessoas, denominadas “empreendedores morais” (BECKER, 2008, p. 153), que criam ou impõem as regras, que não são feitas automaticamente. O dano de atos prejudiciais à função do grupo precisam ser primeiro descobertos e mostrados, e as pessoas devem ser levadas a acreditar que algo deve ser feito para remediar o dano. “Para que uma regra seja criada, alguém deve chamar a atenção do público para esse assunto, dar o impulso necessário para que as coisas sejam realizadas e dirigir as energias suscitadas na direção certa” (BECKER, 2008, p. 167).

Ou seja, o desvio, visto como erro publicamente rotulado, não existiria sem o empreendimento necessário para que se formem as regras, formais ou informais, possibilitando sua aplicação. Depois das regras é que os membros de qualquer classe de pessoas podem ser tratados como *outsiders*, ou *desviantes*, como punição por ter cometido tais infrações. Essas duas espécies estão relacionadas: os criadores e os impositores de regras. O primeiro está interessado no conteúdo das regras, pois as que existem não o satisfaz, devido a um mal que o perturba:

Ele julga que nada pode estar certo no mundo até que se façam regras para corrigi-lo [...] é fervoroso e probo, muitas vezes hipócrita [...] eles acreditam tipicamente que sua missão é sagrada. O defensor da Lei Seca proporciona um excelente exemplo, assim como a pessoa que quer eliminar o vício e a delinquência sexual, ou aquela que quer extirpar o jogo [...] interessado em impor sua própria moral aos outros (BECKER, 2008, p. 153).

O segundo está relacionado com o primeiro porque, depois de bem-sucedido, o esforço dos criadores de regras resultará em um novo conjunto delas. Com novas regras, surge, conseqüentemente, um novo conjunto de agências de imposição, os impositores de regras. Afinal, depois que passou a existir, a regra deve ser aplicada, bem como infratores devem ser descobertos, identificados, presos, condenados, estigmatizados pela sua não conformidade ou, simplesmente, notados como diferentes.

As agências que já existem podem assumir a administração das novas regras, mas, segundo o autor, o que geralmente acontece é que se produz um novo conjunto de impositores de regras, por exemplo: “a imposição da Lei Harrison pressagiu a criação da Agencia Federal de Narcóticos, assim como a aprovação da 18ª Emenda levou à formação de agências policiais encarregadas de aplicar a Lei Seca” (BECKER, 2008, p. 160). Segundo o autor, para compreender como essas regras são aplicadas a pessoas particulares, é preciso compreender, também, os motivos e os interesses dos impositores das regras. Por exemplo, os policiais:

Embora alguns policiais tenham sem dúvida uma espécie de interesse missionário em reprimir o mal, é provavelmente muito mais típico que o policial disponha de certa visão neutra e objetiva de seu trabalho. [...] O impositor, portanto, pode não estar interessado no conteúdo da regra como tal, mas somente no fato de que a existência da regra lhe fornece um emprego, uma profissão e uma *raison d'être* (BECKER, 2008, p. 161).

Assim como os membros de todas as ocupações, os impositores de regras sentem a necessidade de ganhar respeito dos outros; e, de justificar seu trabalho e a existência de sua posição, pois a própria imposição justifica seu modo de vida. Assim, o impositor deve demonstrar para os outros que o problema ainda existe e as regras que deveria impor tem algum sentido, pois as infrações ocorrem afinal. Outro desafio é que o impositor deve, também, mostrar que suas tentativas de imposição são eficazes, ou seja, que está enfrentando adequadamente o mal que os ameaça (BECKER, 2008).

[...] organizações de imposição, em particular quando estão em busca de recursos, oscilam em geral entre dois tipos de afirmação. Primeiro, dizem que, em decorrência de seus esforços, o problema a que se dedicam se aproxima de uma solução. Mas, ao mesmo tempo, dizem que o problema está talvez mais grave que nunca (embora não por culpa delas próprias) e requer um esforço renovado e intensificado para mantê-lo sob controle. Encarregados da imposição podem ser mais veementes que qualquer pessoa em sua insistência de que o problema com que devem lidar continua presente, de fato mais que nunca. Ao fazer essas afirmações, esses encarregados da imposição fornecem boa razão para que a posição que ocupam continuem a existir (BECKER, 2008, p. 161).

Dada suas experiências diárias, os encarregados e as agências de imposição tendem a formar uma visão pessimista da natureza humana, enfatizando as dificuldades que tem para

levar as pessoas a cumprir as regras. À medida que realiza seu trabalho, encontra evidências de que o problema contra o qual luta está continuamente presente. Consequentemente, não acreditam nas tentativas de reformar os infratores, que são vistas como *outsiders*. De qualquer modo, se as pessoas pudessem ser permanentemente perfeitas, o seu trabalho deixaria de existir (BECKER, 2008).

O autor também enfatiza que o impositor de regras provavelmente acreditará que é necessário que as pessoas com quem lida no cotidiano o respeitem, pois se não o respeitarem o seu trabalho será muito mais difícil, prejudicando a segurança que possui no trabalho. Por isso, Becker (2008, p. 161) afirma que “boa parte da atividade de imposição é dedicada não à imposição efetiva de regras, mas à imposição de respeito às pessoas com quem o impositor lida”, ou seja, uma pessoa pode ser rotulada como desviante pelo fato de ter demonstrado desrespeito pelo impositor da regra, não por ter infringido a regra de fato.

Para exemplificar, Becker (2008, p. 163) apresenta o estudo de William A. Westley, num trabalho intitulado *Violence and the Police*¹³ da década de 1950, que abordou sobre a violência policial em uma pequena cidade industrial. Em entrevistas, os policiais justificaram que prisioneiros sofriam agressões quando mereciam, por tentar “ficar por cima” ou por tentar lhes “fazer de bobo diante de todo mundo”. Ou seja, os policiais tentavam tratar bem as pessoas, mas, era também necessário ser bastante rude quando necessário, pois, em geral, era a única maneira de por o “sujeito no seu lugar”, fazendo-o mostrar um pouco de respeito.

Becker (2008) acrescenta que o impositor de regras não pode atacar todos os desvios ao mesmo tempo, por isso deve tolerar, condescender, contemporizar com o mal, pois sabe que não consegue fazer todo o serviço. Por isso, age com calma, sabedor de que os problemas com que lidam estarão sempre presentes. Também estabelece prioridades, lidando com uma coisa de cada vez, geralmente os mais urgentes. Diferentemente do criador da regra, que age com um fervor moral ingênuo, a atitude do impositor de regras em relação ao seu trabalho é, em suma, profissional, ou seja, não tem o interesse no conteúdo das regras, como teriam os criadores delas. Por isso os impositores de regras desenvolvem sua própria avaliação das diversas regras e infrações que aplicam, dando uma importância particular a cada uma delas. Consequentemente, o conjunto de prioridades que assume, de maneira privada, pode ser diferente das prioridades do público em geral. Becker (2008, p. 166) dá o exemplo:

¹³ Este artigo foi publicado no periódico *American Journal of Sociology* (v. 59, n. 1), em julho de 1953. A tese de doutorado de Westley, apresentada em 1951 no Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, com o título “*The Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality*”, também abordou o assunto.

[...] usuários de drogas acreditam, de modo típico (e alguns policiais me confirmaram isso pessoalmente) que a polícia não considera o uso de maconha um problema tão importante ou uma prática tão perigosa quanto o uso de drogas opiáceas. A polícia baseia essa conclusão no fato de que, em sua experiência, usuários de drogas opiáceas cometem outros crimes (como furto ou prostituição) no intuito de obter drogas, ao passo que usuários de maconha não fazem isso.

Segundo o autor, os impositores aplicam as regras e criam os *outsiders* seletivamente, respondendo às pressões de sua própria situação de trabalho. Mas, também adverte, que quando as pessoas, que se interessam pelo conteúdo de uma regra em especial, compreendem, em seu julgamento moralista, que tal regra está sendo imposta de maneira não adequada, pelo fato de que os impositores lidam seletivamente com o mal que os preocupam, a “santa ira” dos criadores de regras pode despertar em desfavor do profissional. Os impositores são censurados por ver o mal de maneira tão leviana, por não cumprir adequadamente o seu dever (BECKER, 2008).

O desvio não é caracterizado pelo ato das pessoas, mas é a consequência de quando se aplicam as regras aos infratores sancionando-os. “O desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso; o comportamento do desviante é aquele que as pessoas rotulam como tal” (BECKER, 2008, p. 22). Regras só podem ser quebradas quando se criam essas regras; infratores só podem existir, se forem criadas infrações para serem cometidas; o desvio só existe porque as pessoas criam regras e infrações que rotulam os desviantes como *outsiders*. Por isso, o autor não se interessou pelas características pessoais e sociais dos desviantes, mas direcionou seu olhar para o processo pelo qual essas pessoas passavam a serem consideradas *outsiders*, bem como suas reações a esse julgamento.

O estudo de Becker (2008), realizado nos anos 1960, lançou uma proposta nova para o campo das ciências sociais, ao considerar incorreta a sabedoria convencional de que os desviantes sociais eram seres patológicos, mostrando, também, que o desvio social era um fenômeno mais comum do que habitualmente se pensava até então. O autor, com base em pesquisas em profundidade, afirmou que tanto os *outsiders* quanto aqueles que não são rotulados como desviantes, seriam participantes, todos, de um sistema de relações e interações presentes na própria vida social. Embora, considerados por muitos como um grupo que não segue as regras “normais” da sociedade, como os casos apresentados pelo autor (consumidores de maconha e músicos de *jazz*), esses grupos qualificados de *outsiders* também têm suas próprias regras e seus próprios conceitos de normalidade.

Ainda no campo da sociologia, com base em um estudo etnográfico, Elias e Scotson (2000) analisam as relações entre estabelecidos e *outsiders*. Editado pela primeira vez em 1965, o estudo foi resultado de aproximadamente três anos de trabalho de campo, numa pequena cidade do interior da Inglaterra, no final dos anos 1950. Por meio do estudo das interações, os autores desenvolvem um estudo sociológico sobre as relações de poder, a violência, a discriminação e a exclusão social, visando compreender a natureza dos laços de interdependência que unem, separam e hierarquizam indivíduos e grupos sociais. Eles utilizaram diversas fontes – estatísticas oficiais, relatórios governamentais, documentos jurídicos e jornalísticos, entrevistas e, principalmente, observação participante – o que permitiu alcançar um conjunto considerável de pontos de vista (NEIBURG, 2000).

Nessa pequena cidade inglesa, Elias e Scotson (2000) observaram a existência de tensões entre os habitantes estabelecidos e os *outsiders*, ainda considerados como estrangeiros, mesmo depois de duas ou três gerações. Ambos os grupos desempenhavam papéis importantes em suas relações. Em termos de nacionalidade e classe, mal chegavam a se diferenciar; porém, na relação que existia entre eles, era impossível não notar a tendência de um grupo em estigmatizar o outro. Mesmo as tabelas e inferências estatísticas, com suas diferenças matemáticas “não eram suficientemente significativas para esclarecer e explicar o problema de por quê, nessa comunidade, os membros de uma área operária atribuíam-se um status muito mais elevado que o dos membros de outra área operária vizinha e conseguiam safar-se com isso” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 67).

Segundo os autores, o senso comum promovia uma visão de que esses *outsiders* não partilhavam os valores e o modo de vida vigente, dos estabelecidos. Essa visão os obrigava a manter distância cotidianamente, longe de locais públicos como clubes, igrejas e os locais de decisão coletiva. Apesar dos autores não terem a intenção de generalizar suas observações, afirmaram:

Processos dessa natureza ocorreram e continuam a ocorrer em muitas comunidades do mundo inteiro. Vez após outra, no contexto do desenvolvimento cada vez mais rápido dos países e das tensões, sublevações e conflitos suscitados por ele, grupos de pessoas abandonam semivoluntariamente sua terra natal em busca do ganha-pão, impelidas por decisões governamentais ou, quem sabe, pela força das armas, e vão instalar-se noutros lugares, amiúde à porta de grupos mais antigos ou no seio deles [lidando] com os problemas surgidos do encontro entre grupos antigos e novos (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 68).

Com base nesse estudo etnográfico, Elias e Scotson (2000) afirmam que sempre que há relações entre estabelecidos e *outsiders*, produzem-se sentimentos como o medo do contato

com um grupo que, aos olhos do sujeito e de seu semelhante, é caótico. Nessas interações, esses sentimentos nunca estão inteiramente ausentes. “O profundo constrangimento despertado pelo contato com membros dos grupos outsiders pode ser menos acentuado, mas, mesmo sem as sanções religiosas, tem características parecidas” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 49). Os membros desse grupo segregado infringem normas que o indivíduo que o vê como *outsider* está obrigado a observar. Seu autorrespeito e o respeito dos semelhantes, bem como a participação do indivíduo no carisma de seu grupo, dependem dessa sua observância.

Segundo os autores, o estigma de desonra coletiva imputado aos *outsiders* prevalece por meio das posições de poder já estabelecidas. Assim, um grupo só estigmatiza outro enquanto está instalado um equilíbrio instável de poder que o favorece. Uma das armas que podem ser utilizadas nas disputas de poder é afixar o rótulo de valor humano inferior. Segundo Elias e Scotson (2000, p. 24), “o estigma social imposto pelo grupo mais poderoso ao menos poderoso costuma penetrar na autoimagem deste último e, com isso, enfraquecê-lo e desarmá-lo”; como no caso, exemplificados pelos autores, dos “intocáveis” na Índia, que são estigmatizados pelas castas superiores; assim como, também, o caso dos africanos e seus descendentes que foram escravizados na América.

A capacidade de estigmatizar diminui, e até mesmo se inverte, quando um grupo deixa de ter condições de manter o monopólio das principais fontes de poder. Nesse momento, quando as diferenças dessas forças diminuem, Elias e Scotson (2000) afirmam que os antigos grupos *outsiders* tendem a retaliar, com uma contra-estigmatização, assim como ocorreu no caso dos negros da América e dos povos antes submetidos à dominação europeia na África.

Segundo esses autores, haveria uma tendência equivocada, à época, de discutir o problema da estigmatização social conceituando-a simplesmente como preconceito. É como se a estigmatização fosse uma questão individual, como se fosse somente pessoas que demonstram despreço acentuado por outros indivíduos. Porém, os autores sugerem distinguir a estigmatização grupal e o preconceito individual, relacionando-os entre si. Essa questão deveria ser entendida além do plano individual, compreendendo, também, o nível do grupo. No estudo etnográfico realizado pelos autores, foi possível perceber “membros de um grupo estigmatizando os de outro, não por suas qualidades individuais como pessoas, mas por eles pertencerem a um grupo coletivamente considerado diferente e inferior ao próprio grupo” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 23).

Ainda no campo da sociologia, Foucault (2010, 2014) discorre sobre a categorização dos *anormais*, que pode ser visto também como estigma social. Para ele, as relações de poder caracterizam os *normais* e os *anormais* em redes discursivas que são capazes de rotular e estigmatizar os que são considerados diferentes. Os significados do que é ser *anormal* dependem daquilo que é considerado normal. Portanto, são construções de sentido que emergem na medida em que as relações de poder acontecem, por isso não é uma rotulação concreta ou previamente determinada. A caracterização dos *anormais* é realizada de forma subjetiva, contextualizada e apresenta-se de maneira instável, transformando-se ao longo do tempo.

O medo alimentado pelas pessoas da cidade moderna, direcionado ao Outro, ao desconhecido, ao diferente (BAUMAN, 2003, 2009, 2013), ao *outsider*, ao não-estabelecido, ao desviante (BECKER, 2008; ELIAS; SCOTSON, 2000) e até mesmo ao *anormal* (FOUCAULT, 2010, 2014) é resultado da identificação de onde pode vir o mal. Para Hannah Arendt (1999), a maldade contra um ser humano pode ser exercida pelos normais, pelos estabelecidos ou qualquer outra pessoa. A maldade pode ser naturalizada em qualquer meio, pode ser realizada de forma mecânica e até mesmo no cumprimento de ordens, por exemplo. A maldade pode ser justificada assim: “me mandaram fazer”, “é natural para mim”, “foi sem querer”, “só estou me defendendo”, “só estou sendo cauteloso”, “a culpa não é minha, as coisas são assim”, “sempre foi assim” e justificativas afins.

Esta ideia de Arendt (1999), sobre a “localização” do mal, oferece um contraponto à ideia de lidar com o mal por meio da categorização de estigmas. Ela desenvolve a ideia que não se pode lidar com o mal na sociedade apenas categorizando as pessoas e os grupos. Ademais, foi uma combinação de ideologias e categorizações dos grupos sociais que forneceram as deformidades do pensamento humano como, por exemplo, a burocracia nazista, as bases para as suas práticas de extermínio. A autora afirma que pessoas normais também são capazes de atos cruéis e indignos quando abdicam de pensar por si mesmas e se tornam parte de um sistema burocrático/autoritário. A autora trouxe a possibilidade de pensar no mal como algo que vem também daquelas pessoas consideradas “normais”, e não apenas da ação dos delinquentes, doentes, sádicos, anormais e outros parecidos.

O estigma atribuído aos anormais (FOUCAULT, 2010, 2014) é usado pelas pessoas para localizar o mal ou dizer onde ele está, porque facilita o trabalho de se protegerem do medo que as aflige (BAUMAN, 2003, 2009, 2013). Entretanto, o conceito de banalidade do

mal, trazido por Arendt (1999), mostra que o mal pode estar também nos “normais”, nos “estabelecidos”, dependendo do sujeito que o interpreta, deixando ainda mais instável as categorizações binárias de bem e mal, ou seja, o limite que os separam se tornam ainda mais instáveis.

Aspecto extremamente criticado e debatido, especialmente por organizações judaicas, Arendt (1999) afirma que Eichmann não teria uma mente maligna, capaz de organizar os campos de extermínios por motivações cruéis. Eichmann serviu a Alemanha nazista e fora responsável pelo extermínio de milhões de judeus em campos de concentração durante a Segunda Guerra Mundial. Ao cobrir seu julgamento para a *The New Yorker*, que aconteceu depois que Eichmann foi preso na Argentina e levado para Israel, onde foi condenado à morte, Arendt o retrata como um homem simples, um típico burocrata que se limitara a cumprir ordens com zelo, exemplo clássico da *banalização do mal*. Na análise de Arendt (1999), Eichmann não seria um antissemita odioso, estaria mais próximo de um burocrata medíocre do que de um demônio monstruoso (como era tratado na época), era alguém *normal*, que teria cometido seus atos cruéis sem ter consciência da real consequência do que fazia.

Além da sociologia, também a psicologia e a administração se interessam pela banalização do mal, que afeta o cotidiano de milhares de pessoas, em diferentes situações: tráfico, terrorismo, violência entre torcidas, seitas religiosas. De fato, é mais tranquilizador pensar que se sabe onde o mal está. A discussão sobre a banalidade do mal é um assunto geralmente desconcertante. Arendt (1999) foi duramente criticada ao discorrer sobre a cumplicidade de algumas lideranças judaicas com nazistas o trouxe fortes críticas, visto que este raciocínio perturba e afeta a crença que é possível identificar onde o mal está somente por meio de estigmas. A partir do conceito de *banalidade do mal*, Arendt (1999) mostra que o mal pode vir de qualquer pessoa *normal*. O mal pode vir daqueles que estão simplesmente cumprindo ordens (da empresa, do partido, da corporação, de regimes totalitários), ou que estão cumprindo um ritual (da família, da religião, de uma torcida organizada, de um grupo de amigos) que abdicam de pensar por si mesmas, que estão preocupados com a eficiência e eficácia, com a carreira ou com a própria burocracia.

Para Bauman (2003, 2009, 2013), todos têm uma necessidade de se isolarem para se protegerem da vida insegura das cidades. O medo, portanto, está no *Outro*, no diferente. Apesar de evitarem essa rotulação, qualquer um pode ser considerado o *Outro*. Há uma enorme dificuldade em identificá-lo, podendo estar em qualquer lugar. O *Outro* pode ser o

vizinho, dormir no quarto ao lado, pode ser o colega de trabalho ou qualquer hóspede de um hotel. Para Becker (2008), o desviante, visto como *outsider*, provoca no estabelecido o medo. Por isso, o estabelecido deve manter sua posição de superioridade, rotulando e estigmatizando o transgressor das regras.

Com o poder do Estado de policiar, os estigmas geram estereótipos e estes levam a categorização das pessoas e de grupos sociais que, por viverem em condições com maior probabilidade de cometerem (ou estarem cometendo) algum delito, são rotulados como desviantes e conseqüentemente são vigiados e punidos socialmente. Tanto a sociedade (por medo) quanto a polícia (responsável pela ordem) associam estes estigmas com o mal que possa acometer ou se instalar em um grupo social. A partir desse medo do Outro e das diversas nuances do conceito de comunidade, é que emergem propostas de interação entre policiais e sociedade por meio de maior atuação popular e da Polícia Comunitária no Brasil.

3.5 Participação popular e Polícia Comunitária no Brasil

A administração pública, com a emergência de um novo modo de gerenciar, chamada por alguns autores como NGP (LIMA JUNIOR, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1996, 1998, 2002, 2007; NIKOS, 2001 CORRÊA, 2007; SANO; ABRUCIO, 2008), se baseia na possibilidade de uma harmonia das políticas públicas numa sociedade democrática e participativa. Segundo Sano e Abrucio (2008), atualmente há a necessidade dos gestores públicos apresentarem bons resultados, prestarem contas ao cidadão, que passou também a participar ativamente na formulação das políticas públicas locais. As autoridades públicas, portanto, devem ouvir o público e promover sua efetiva participação, pois o Estado representa, em tese, o interesse coletivo: “o papel mobilizador do Estado é fundamental para o sucesso das iniciativas de participação” (ROCHA, 2011, p. 183).

No contexto da mobilização e participação popular brasileira, há várias formas de agregação solidária, como as “redes de movimentos sociais, associações comunitárias territoriais, associações de ajuda mútua, cooperativas populares, grupos religiosos, grupos étnicos, entre milhares de outras manifestações” (PERUZZO; VOLPATO, 2009, p. 144). Essas agregações são compostas por práticas coletivas e organização comunitária, frente a uma busca pela justiça social e participação cidadã, ou seja, há a emergência de uma nova cultura política. Segundo os autores, “esse tipo de mobilização e articulação popular se

diferencia das concepções tradicionais de comunidade porque constrói características comunitaristas inovadoras, e sem o sentido de perfeição atribuído àquelas” (PERUZZO; VOLPATO, 2009, p. 144).

A participação social é fundamentada nos princípios de cidadania, a qual é promotora de um sentimento democrático, de um sentimento coletivo, que tornam os cidadãos proprietários mútuos de coisas públicas. Em tese, há um reconhecimento do Estado como um representante dos interesses desse coletivo. A cidadania bem exercida traz a sensação ao cidadão de que atentar contra o interesse social é, também, atentar contra seu próprio interesse, contra o interesse de um coletivo que o inclui. A prevenção criminal também pode ser exercida por meio da mobilização social em prol da segurança pública, pois assim é possível promover a cidadania e a busca da participação democrática nas políticas públicas de segurança. Promover a cidadania também é promover a prevenção criminal¹⁴.

A promoção das políticas públicas, incluindo as de segurança, deveria ser decorrente de um anseio coletivo, sendo necessária a participação social, ou seja, para que esses anseios sejam ouvidos deve existir um Estado que se interessa pelo o que o cidadão tem a dizer e, também, uma sociedade que se mobiliza e se interessa pela parceria.

Reconhecendo que a mídia é fundamental na implantação e no sucesso de políticas públicas, Silva (2010) afirma que há uma relação de interdependência entre a imprensa, os cidadãos e o Estado. O autor reflete sobre o papel desses atores sociais: o Estado atua como gestor da segurança pública, no combate cotidiano à criminalidade e à violência; a mídia no debate público do tema, motivando e fiscalizando a execução das políticas públicas de segurança; e, os cidadãos seriam os responsáveis pela mobilização social de forma direta. Esses problemas sociais têm mobilizado a opinião pública nos últimos anos de forma expressiva:

O alarme [sobre o problema da criminalidade] foi logo acionado pela mídia que, apesar de ser fortemente criticada pelas agências de segurança pública e cientistas sociais por acentuar a sensação de insegurança da população, teve importante papel na inclusão definitiva do problema na agenda de demandas públicas, justamente por seu poder de influir sobre a opinião e valores das massas (SILVA, 2010, p. 41).

A participação social na gestão pública, e mais especificadamente, na formulação de políticas públicas é, no entanto, plural e não homogenia, sendo dividida em diversas

¹⁴ Alguns autores discorrem de forma mais profunda sobre a relação cidadania e segurança pública. Ver mais em Goldstein (1977), Paixão (1988) e/ou Velho e Alvito (1996).

perspectivas e interesses. No caso da segurança pública, as intenções podem ser agrupadas geograficamente pela representação do território. Por esse motivo, a crescente participação dos municípios na área de segurança pública, um papel atribuído, até então, somente aos Estados federativos, conforme já mencionado nas seções anteriores (CORRALO; KEMMERICH, 2016; MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015; MOURA, 2012; PERRENOUD, 2007; RICARDO; CARUSO, 2007; SOUZA 2015).

Segundo o Observatório de Segurança Pública, a “presença do município na segurança também esteve diretamente ligada às ideias de governo local, de cidadania participativa e, mais especificamente, de policiamento comunitário” (OBSERVATÓRIO, 2016, s. p.). Com a descentralização da gestão pública, as políticas públicas de segurança são capazes de incluir a sociedade civil como parceira na promoção da segurança pública, compartilhando responsabilidades e discutindo sobre os diagnósticos, as prioridades, as formas de atuação do poder público, bem como os resultados esperados. A organização afirma ainda que “é importante que a PM implante policiamento comunitário; é importante que as questões sociais tenham um melhor encaminhamento na cidade, através de programas de transferência de renda e de apoio às faixas da população mais vulneráveis” (OBSERVATÓRIO, 2016, s. p.).

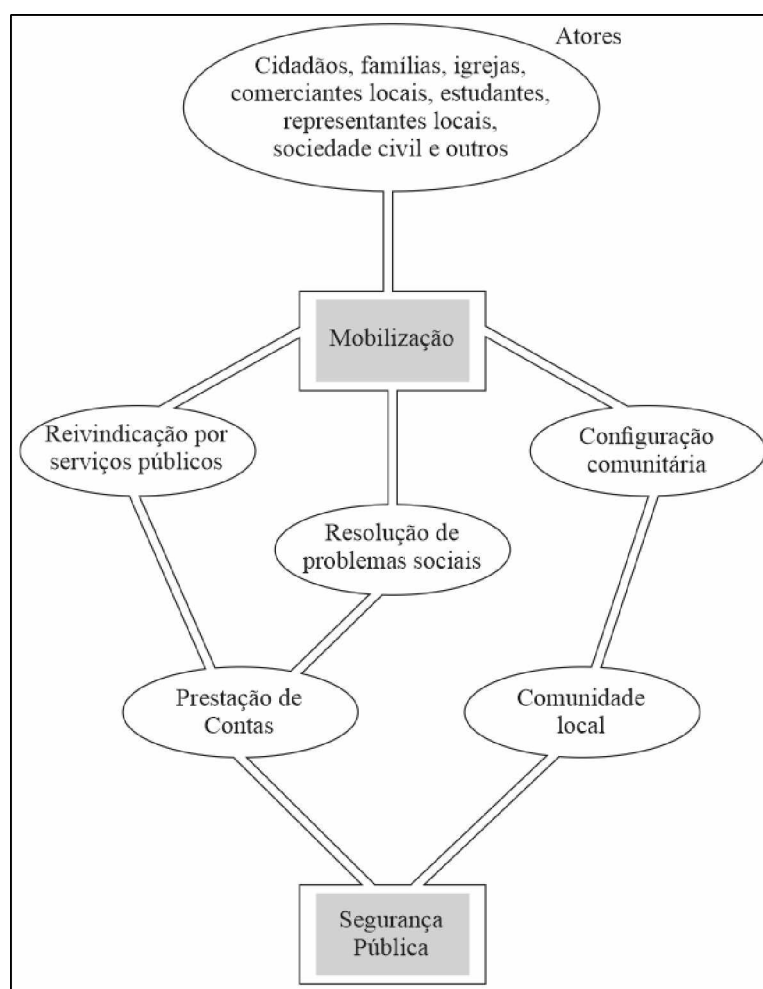
O poder público local, incluindo a prefeitura, a câmara municipal e todos os responsáveis pelas implantações das políticas públicas locais, precisam estar envolvidos com a descentralização da gestão e com a promoção das políticas públicas de segurança para que sejam cumpridos os anseios por qualidade. Para que isso seja possível, a mobilização popular é uma importante e indispensável ferramenta para envolver os cidadãos no problema, aumentando a consciência das pessoas (OBSERVATÓRIO, 2016).

Segundo o Observatório de Segurança Pública, no Estado de São Paulo, os municípios estão sendo estimulados a implementar versões locais de projetos que promovam além da segurança pública, a melhoria da qualidade de vida do cidadão como um todo, como o auxílio na busca por emprego, por documentos, na promoção do acesso à justiça e de cursos de formação profissional, principalmente para os jovens. É estimulada, também, a promoção de parcerias com os entes federais e estaduais (OBSERVATÓRIO, 2016).

A administração pública contemporânea, incluindo a própria gestão da segurança pública, mostra uma crescente atenção no relacionamento com o público, por perceber que a participação social contribui muito na busca por qualidade de vida, bem como na melhoria dos serviços públicos. A partir de então, as comunidades locais, configuradas por meio da

mobilização, também se tornam importantes. A mobilização se apresenta como um meio para se alcançar o diálogo entre a comunidade e o poder público, corresponsabilizando todos os atores sociais pela segurança pública local, em um processo de prestação de contas, por parte da comunidade e do Estado. Como se observa na Figura 7, que sintetiza essas relações, a Polícia Comunitária explica como a participação popular tornou-se uma exigência para as políticas públicas de segurança no Brasil, por meio da mobilização.

Figura 7 – Participação popular e segurança pública no Brasil



Fonte: elaborada pelo autor.

Além de promover a configuração da comunidade local, com a difusão de valores e objetivos a serem compartilhados, em prol da segurança local, também é segurança pública promover uma prestação de contas para uma sociedade que reivindica por melhorias dos diversos serviços públicos e participa da resolução dos problemas sociais apontados pela própria comunidade. Deve-se promover essa prestação de contas de forma democrática, a todas as pessoas envolvidas, sem distinção. Evita-se, assim, o risco apontado por Souza (2015) que discorre sobre a segregação territorial e a criminalização da pobreza, ao assegurar

que no Brasil não há políticas de proteção, defesa e promoção da cidadania de forma satisfatória. Quando o conceito de segurança pública local é aliado ao conceito de cidadania, fica mais claro o entendimento de que segurança pública é realmente um direito de todos.

Já houve, na literatura, um processo de formulação de alternativas e de especulação das causas da criminalidade associando-as com pobreza e miséria. Segundo Ieciona Silva (2010), essas proposições surgiram na última metade do século passado, na tentativa de se combater a avultosa criminalidade, entretanto, já na década de 1980 estudos como os de Paixão (1988) já criticavam a importância atribuída aos fatores socioeconômicos.

[...] o argumento seria moralmente ambíguo porque busca combater a pobreza, a desigualdade social e a miséria não por sua própria existência, mas associando-a a uma ameaça à tranquilidade das classes média e alta. Desde então, apesar da persistência de vários pesquisadores na busca de um modelo para explicar a violência no País, embora tenham obtido inúmeras contribuições teóricas para a compreensão do problema, o fenômeno permanece complexo e multifacetado (SILVA, 2010, p. 42).

Souza (2015) afirma que a segurança pública é um fenômeno social que tem relação com outros fenômenos sociais como educação, saúde, infraestrutura, dentre outros. O autor aborda segurança pública enquanto um direito de cidadania, pois a ação do Estado na garantia da segurança pública seria fundamento das sociedades democráticas, onde as ações policiais teria que ser realizadas de modo isonômico.

A promoção da cidadania e da qualidade dos serviços públicos de forma geral tem sua relação com a segurança pública reafirmada também em Observatório (2016, s. p.), quando se admite:

Em termos mais concretos, a existência de locais segregados propicia a penetração de sociabilidades diferenciais e a manutenção das “ditaduras locais”. Locais segregados precisam sofrer forte intervenção do poder público com o apoio indispensável das lideranças democráticas e de outras iniciativas. Mais especificamente, as políticas locais de segurança e justiça têm sido conscientes da necessidade de conhecimento sobre os dados policiais [...] Mas é preciso pensar de forma mais sistemática sobre condições de empregabilidade, de salário e a situação da exploração do trabalho infantil. Algumas ações envolvem responsabilidades públicas, outras envolvem compromisso com a cidade e com a cidadania. [...] É preciso lembrar sempre, e as pesquisas que abordam os novos referenciais das políticas locais apontam para isso, que o modelo de policiamento repressivo não traz efeitos duradouros. Mesmo que o policiamento repressivo seja indispensável em situações de áreas conflagradas, ele deve ser o mais brevemente possível ser substituído por formas mais sutis de policiamento, como o policiamento comunitário.

Ao discorrer sobre a gestão pública municipal e a participação democrática no Brasil, Rocha (2011) afirma que nas últimas décadas, há uma crescente presença da sociedade civil

na definição das políticas públicas. Para o autor, é possível visualizar espaços em que atores civis e estatais participam da gestão das políticas sociais. Ao estudar os Conselhos Gestores de Saúde, nos municípios de Bom Despacho e Lagoa da Prata, e os Centros de Encontro e Integração de Ações (CEIA), no município de Betim, Rocha (2011) apontou que o grau de participação efetivamente estaria aquém do desejado pelos defensores da democracia participativa, já que o padrão ideal é rigoroso e difícil de ser alcançado. Apesar dos problemas, se considerado a recente história da democracia brasileira, “a definição de espaços de deliberação pela sociedade civil tem potencial inegável de aumentar a *accountability* do poder público, aumentando a transparência de suas ações” (ROCHA, 2011, p. 184).

Apesar dos espaços de participação social existir com o objetivo de incluir todos de forma democrática, segundo as constatações de Rocha (2011), estes estariam sendo utilizados de forma majoritária por grupos de baixa renda e de baixa escolaridade. O autor levanta o seguinte questionamento: “se esses espaços de participação seriam para os setores desprivilegiados da sociedade, enquanto as elites atuariam de maneira mais eficaz por meio de canais menos transparentes” (ROCHA, 2011, p. 184).

Embora não seja pelas características ontológicas do gênero, o autor constatou também uma maior propensão da participação das mulheres nas políticas públicas. Essa tendência “explica-se por fatores como maior tempo disponível, dada a sua exclusão do mercado formal de trabalho, e necessidade de resolverem seus problemas pelas vias disponíveis” (ROCHA, 2011, p. 184). Além de serem constatados esses problemas, o autor aponta também que esses espaços de participação passam pelo sério risco de ser contaminado pela lógica da competição eleitoral: “a instrumentalização desses espaços para fins político-eleitorais deve-se tanto ao poder Executivo quanto ao Legislativo” (ROCHA, 2011, p. 184).

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 emergem nessas mobilizações deve ser gerida por uma polícia flexível de comando descentralizado e, portanto, que passou por mudanças de suas práticas policiais. 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, mencionadas nas seções anteriores, podem ser identificadas no país por meio de diversas pesquisas sobre as organizações policiais. Alguns autores, como os mencionados abaixo (BARREIRA; RUSSO, 2012; BOHN, 2015; COSTA, 2008; FERRAGI, 2011; FRÜHLING, 2007; LEITE, 2012; MACEDO, 2008; MASSARDI; SILVA, 2013; MIRANDA, 2013; MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015; SHAMBLEN et al., 2014; TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012), citam exemplos pontuais de protagonismos liderados pelas instituições brasileiras de segurança pública, principalmente pelas polícias militares dos Estados.

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 (FRÜHLING, 2007). Essas iniciativas de reforma da polícia são influenciadas, dentre outros fatores, pelo processo de democratização ocorrido nos anos 1980 e 1990, em muitos países da região.

Os processos de reforma da polícia, existentes na América Latina, são variados e enfrentam resistência da própria força policial como instituição. Ainda, segundo Frühling (2007, p. 130, tradução nossa), essas mudanças são difíceis nesses países, “onde os membros da polícia não têm uma formação de qualidade, são mal pagos, há falta de motivação, e suportam sérios problemas de gestão”.

Ao examinar algumas dessas experiências, suas deficiências e realizações, Frühling (2007) afirma que a primeira experiência formalmente avaliada na América Latina foi brasileira, protagonizada no ano de 1994, em Copacabana, Rio de Janeiro. Embora esta iniciativa tenha sido considerada de curta duração, foi seguida por outros programas semelhantes em muitas outras cidades do Brasil.

As reformas em instituições de segurança pública foram (e estão sendo) gradativas e ocorrem a partir da prática e não apenas no campo normativo, assim como exemplificado por Costa (2008), que analisa os protagonismos da polícia militar no Rio de Janeiro e o caso de Nova York. O estudo de Moraes, Mariano e Franco (2015) é outro exemplo; relatam sobre o processo de criação da UPP (Unidade de Polícia Pacificadora), um projeto da Polícia Militar do Rio de Janeiro, realizado em 2007, com um esforço conjunto de diversos setores da sociedade civil em um policiamento regido pelos princípios da Polícia Comunitária. Naquele

ano, a cidade objetivava recepcionar os atletas e a comunidade internacional, bem como garantir a segurança dos Jogos Pan-Americanos, com o envolvimento do governo federal.

Segundo esses autores, tentou-se resolver o problema da alta criminalidade nas favelas da cidade do Rio de Janeiro de forma diferente da tentativa de 1992, quando as Forças Armadas cercaram as comunidades com alto poder de fogo, “militarizando ainda mais a segurança pública”. De acordo com a entrevista realizada com a Unidade de Políticas Sociais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para estabelecer um novo modelo de segurança pública, aliando um conjunto de ações preventivas às tradicionais atividades de contenção da polícia, o governo brasileiro¹⁵ se inspirou em um projeto já implementado na Colômbia:

Esse conceito de Segurança Cidadã, de Polícia Comunitária, é muito inspirado na experiência de Bogotá, de Medellín. A ideia de ter uma cidade segura, na época, era porque nós não queríamos repetir o cenário da Rio 92. Os tanques nas ruas, as pessoas amedrontadas, soldados do exército nas descidas dos morros cariocas e as entradas da cidade e os locais dos eventos guardados por tanques de combate do exército. Nós não queríamos repetir este cenário nos Jogos Pan-Americanos. Era preciso envolver a população na segurança pública [...] (Moema Freire) (MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015, p. 502).

Leite (2012) também examinou as mudanças nas práticas policiais e nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, por meio desses dois contextos: o primeiro promovido desde os anos 1990 caracterizado pela metáfora da guerra; o segundo foi promovido pelo que o autor chama de pacificação, uma tentativa de mudar a forma de se combater o crime nas favelas com a criação de UPPs. O objetivo dessa iniciativa, segundo o autor, foi “retomar o controle armado desses territórios e, assim, ‘civilizar’ seus moradores como condição para a integração desses territórios à cidade” (LEITE, 2012, p. 375). Segundo o autor, para que isso fosse possível foram necessárias formas específicas de gestão, possibilitando aos moradores o acesso aos equipamentos urbanos e serviços públicos diversos.

Por meio da entrevista, realizada com o secretário de segurança pública e apresentado por Moraes Mariano e Franco (2015), foi possível perceber que antes mesmo de se criar o nome UPP, o projeto foi se estabelecendo gradativamente e oportunamente, por meio de práticas cotidianas do pessoal operacional. Atualmente, “a ideia é diminuir cada vez mais a polícia ostensiva e levar para a comunidade a polícia comunitária” (MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015, p. 508). Segundo o autor, este projeto continua influenciando profundas

¹⁵ “Multiplicadores, principalmente, representantes da polícia fluminense, foram conhecer a experiência *in loco* e participar de treinamentos naquele país” (MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015, p. 501).

transformações na instituição. Por exemplo, a “reestruturação dos programas de formação de policiais foi fortemente influenciada pelas UPPs na medida em que se estabeleceu como objetivo central preparar os novos agentes para agir como polícia comunitária e não como polícia de guerra” (MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015, p. 515).

Assim como constatou Frühling (2007), experiências de Polícia Comunitária no Brasil têm sido promovidas e apoiadas por agências internacionais, além de governos estaduais interessados em conseguir uma redução do crime e da violência. Um exemplo dessas parcerias entre governos estaduais e agências internacionais foi estudado por Ferragi (2011) que pesquisou a institucionalização do policiamento comunitário paulista, por meio do sistema japonês denominado *Koban*. A pesquisa, realizada basicamente por meio de entrevistas, mostrou mudanças que ocorriam dentro da Polícia Militar do Estado de São Paulo, especialmente no papel de uma liderança ativa, que trabalha em prol da consolidação das práticas de policiamento comunitário.

Segundo o autor, a adoção das práticas do sistema japonês, pela Polícia Militar paulista, fortalece o policiamento comunitário e promove uma polícia mais responsiva e voltada ao cidadão. Constatou-se, também, que a liderança da organização teve um papel fundamental, ao mostrar preocupação com a evolução da polícia como um todo, incluindo suas aspirações e competências. Afinal, foram esses líderes que buscaram modelos alternativos fora do país.

Um dos maiores desafios da polícia paulista foi lidar com a resistência da própria organização. O policial operacional, que lida cotidianamente com o crime e com a violência, se opunha à ideia de ouvir as demandas dos cidadãos porque “o papel do funcionário durão que combate o crime ainda estava presente na mentalidade dos agentes policiais [...] manter junto aos cidadãos uma atitude simpática, amável, de atenção e cuidado, não fazia parte do perfil profissional” (FERRAGI, 2011, p. 61).

Ao discorrer sobre as mudanças nas perspectivas das práticas policiais no Estado do Piauí, Miranda (2013) considera “as experiências comunitárias como ferramentas que podem servir de desestruturação do modelo tradicional de fazer policial, especialmente no que diz respeito às estruturas hierárquicas de comando e de desmilitarização ideológica da segurança pública” (MIRANDA, 2013, p. 46). Porém, com base nos relatos dos policiais militares da cidade de Teresina (Piauí), o autor verificou que as estruturas militarizadas agem de forma

ambígua. A formação policial continua a valorizar os padrões de policiamento tradicionais, o que provoca uma resistência da organização para com a filosofia comunitária.

Com o objetivo de responder como o policiamento comunitário tem contribuído para transição da polícia tradicional para a polícia cidadã, Bohn (2015) analisou o policiamento comunitário na Brigada Militar, a Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul na cidade de Caxias do Sul, por meio dos conselhos comunitários de segurança, as associações de moradores de bairro e a união das associações de bairro. Segundo o autor, apesar de ser um processo lento, que envolve mudanças profundas e difíceis, esta nova prática de policiamento é um caminho para este novo modelo de Polícia Cidadã.

O Programa Ronda do Quarteirão também é uma evidência das práticas de Polícia Comunitária no Estado do Ceará. Implantado como programa-piloto, no município de Aquiraz em 2007, foi posteriormente ampliado para Fortaleza e região metropolitana. O objetivo foi promover um policiamento de proximidade, por meio da delimitação da área de atuação da equipe policial em até três quilômetros quadrados. Houve também o investimento em viaturas modernas de alto custo e a diferenciação do uniforme das equipes (BARREIRA; RUSSO, 2012). Segundo o autor, apesar das críticas sobre o orçamento exigido pelo programa e sobre a divisão estimulada entre aqueles policiais que são do programa e os que não são, o programa contou com apoio da população e combateu o medo do crime, contribuindo para a sensação de segurança.

O programa de prevenção ao uso de drogas criado nos Estados Unidos em 1983, *Drug Abuse Resistance Education (DARE)*, também é utilizado no Brasil como Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, mais conhecido por sua sigla PROERD. O programa foi promovido pelo Departamento de Polícia de Los Angeles em 1983, com a finalidade de prevenir o uso de drogas por meio da educação (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012), e atualmente tem sido um dos programas de prevenção mais comumente usados nas escolas norte-americanas (SHAMBLEN et al., 2014). Desenvolvido por psiquiatras, psicólogos, policiais e pedagogos, o programa obteve grande aceitação no mundo. Atualmente é desenvolvido em 58 países e já alcançou 36 milhões de crianças e adolescentes (MASSARDI; SILVA, 2013).

No Brasil, a realização desse programa é supervisionada pelo DARE norte-americano e foi protagonizado pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro em 1992 (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012); também é aplicado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo

desde 1993 (MACEDO, 2008), pela Polícia Militar de Minas Gerais desde 2002 (MASSARDI; SILVA, 2013) e já alcança todos os Estados brasileiros (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012).

O PROERD brasileiro é praticamente idêntico ao modelo original DARE, sofrendo poucas adaptações à realidade brasileira. As aulas são ministradas aos alunos de escolas públicas e privadas com idade entre oito e dez anos, por policiais fardados e devidamente capacitados para este fim. Alterações no currículo aconteceram desde então, como: aumentou-se o número de interações entre estudantes e policiais e, também, entre os alunos; reduziram-se as lições; e, foi incluída uma cerimônia de formatura (SHAMBLEN et al., 2014). Em Minas gerais,

o programa consiste em aulas que são aplicadas semanalmente por policiais militares fardados a alunos dos 5º e 7º anos do ensino fundamental de uma forma descontraída e lúdica utilizando diversos meios pedagógicos, buscando conscientizá-los a não usar drogas. Um dos seus objetivos principais é a prevenção da violência e do uso de drogas, mas como consequências secundárias a esse objetivo, temos a redução dos índices de criminalidade e o estabelecimento de uma interação entre a polícia e a comunidade, gerando uma aproximação e consequente parceria para o combate da violência (MASSARDI; SILVA, 2013, p. 156).

Segundo os estudos de Tasca, Ensslin e Ensslin (2012), o policial militar passou a exercer um novo papel, o de educador social. Portanto, a capacitação dos policiais militares instrutores é de suma importância, considerado pelo autor como um processo crítico no alcance dos objetivos do programa. A criação e implementação desse programa é considerada uma resposta do poder público que buscou alternativas à prevenção “ao ter percebido a necessidade de novas formas de atuação que se somassem à repressão policial para a efetiva redução do consumo e tráfico de drogas” (TASCA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012, p. 648). No Brasil, o PROERD, assim como o policiamento comunitário, também é uma tentativa de resgatar o relacionamento com a sociedade, construindo uma imagem mais positiva da polícia (MACEDO, 2008).

Ao estudar o impacto dos modelos internacionais de policiamento na América Latina, como é o caso da Polícia Comunitária, Frühling (2007) afirma que os obstáculos à implementação da Polícia Comunitária são semelhantes: (a) o aumento da criminalidade, e do medo do crime, pressiona a polícia, exigindo resultados de curto prazo, mesmo em circunstâncias que exigem esforços de longo prazo; (b) a demanda por controle da criminalidade, ao mesmo tempo em que cresce a demanda pela redução drástica do abuso policial, têm sido percebido como contraditório por setores importantes da opinião pública, o

que provoca um fim precoce de muitas das iniciativas de reforma; (c) resistência dentro da própria organização policial à modernização institucional necessária, dado o grande número de pessoas envolvidas, a sérias dificuldades financeiras, e, a uma administração centralizada e altamente regulamentada.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa. Inicialmente, os pressupostos ontológicos e epistemológicos são apresentados com o objetivo de situar a presente pesquisa no multiparadigmático campo de estudos da estratégia. A segunda seção apresenta as justificativas para a abordagem qualitativa dos dados e descreve o método de procedimento empregado na condução da pesquisa empírica. As três seções seguintes descrevem, respectivamente, o público da pesquisa, o desenho da pesquisa e as técnicas de coletas de dados adotadas. A sexta e última descreve os procedimentos empregados na análise dos dados.

4.1 Pressupostos ontológicos e epistemológicos da pesquisa

Para evitar desentendimentos entre as discussões teóricas e abordagens sobre os fenômenos sociais, é importante que o pesquisador busque por uma clareza ontológica e epistemológica, afirma Grix (2002). Com esse posicionamento, o pesquisador assegura melhor compreensão da própria pesquisa, bem como a relação de seus componentes essenciais. A ontologia refere-se à natureza da realidade – à imagem de uma realidade social – na qual se baseiam as teorias e seus pressupostos. A epistemologia, por sua vez, relaciona-se com as práticas do conhecimento científico – a relação entre o pesquisador e aquilo que é conhecido. Ambas fornecem as possibilidades de acesso aos métodos que podem ser utilizados na obtenção do conhecimento sobre a realidade social (DENZIN; LINCOLN, 2005; GRIX, 2002).

A presente pesquisa é guiada pelos pressupostos ontológicos e epistemológicos da Estratégia como Prática. Esta informação, porém, não é suficiente, visto que os estudos da estratégia como prática podem adotar pressupostos interpretativistas e estruturalistas (RASCHE; CHIA, 2009). A atual pesquisa adota os pressupostos interpretativistas, portanto, o ponto de vista dos sujeitos da pesquisa torna-se relevante. Nessa abordagem paradigmática, há uma preocupação em compreender a experiência subjetiva dos indivíduos e em buscar explicações dentro do reino da consciência individual e da subjetividade, o que permite ao pesquisador uma visão de mundo como um processo social criado pelo próprio sujeito (BURRELL; MORGAN, 1979).

Para posicionar a pesquisa da estratégia como prática social em uma abordagem interpretativa, conforme Rasche e Chia (2009), é necessário considerar a genealogia da teoria social baseada na prática, que possui uma estreita relação com a perspectiva da SAP. Conforme inicialmente apresentado na seção “2.1 A virada prática no campo da estratégia”, a volta às práticas surgiu a partir do desenvolvimento de duas tradições da teoria social: o estruturalismo e o interpretativismo. Assim, as práticas sociais em geral, e as práticas de estratégia em particular, podem ser abordadas a partir dessas perspectivas neoestruturalista e/ou neointerpretativista, as quais convergem na tradição da prática na teoria social.

Além de oferecer elementos das práticas sociais que podem orientar as investigações empíricas, Rasche e Chia (2009) objetivam melhorar a compreensão sobre o processo de investigação das práticas estratégicas. Para os autores, é preciso, primeiramente, delimitar quais fatores, ou elementos, deve ser considerado. Em segundo lugar, é preciso conceituar o próprio processo da pesquisa, numa questão metodológica.

Quanto ao questionamento sobre o que se deve pesquisar, os autores afirmam que é a prática estratégica como interpretações subjetivas, realizadas rotineiramente, no cotidiano. Práticas estratégicas não são apenas desempenhos rotineiros do corpo, mas também deve incluir uma compreensão rotineira do mundo, com base em esquemas de conhecimento compartilhado. Afinal, durante a realização de uma prática estratégica, seus atores recorrem a esquemas de conhecimento coletivo. O tipo de conhecimento implícito e histórico-contingente ancorada em esquemas coletivos inclui saber o *que* e saber *como*, mas também se estende a disposições gerais, como por exemplo, os comportamentos, tendências, emoções e outros (RASCHE; CHIA, 2009).

Quanto ao segundo questionamento, de como se pesquisa as práticas estratégicas, Rasche e Chia (2009) abordam os métodos etnográficos, por representarem, de fato, a valorização dos sujeitos na pesquisa e suas interpretações da forma mais intensa possível. Assim, a contextualização pode ser mais bem apreciada. Há uma real necessidade de se aproximar das práticas da estratégia por abordagens em profundidade, podendo ser a etnografia, a observação participante e outros métodos inovadores como fotografia e vídeos (RASCHE; CHIA, 2009).

O conceito de estratégia, na perspectiva da SAP, refere-se a uma atividade em movimento (*strategizing*), portanto, não seria apenas um atributo das organizações, mas seria uma atividade exercida pelas pessoas (JARZABKOWSKI, 2004; CARTER; CLEGG;

KORNBERGER, 2008; FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011). Consequentemente, a organização também passa a não ser vista mais como um substantivo (*organization*), mas como um verbo, representada pela palavra *organizing*, indicando uma constante transformação e um intenso movimento, exercido também pelas pessoas. Apesar da estratégia não ser considerada como conteúdo, também não deve ser considerada processo. A estratégia vista como prática social encontra-se além do dualismo simples existente entre conteúdo e processo (WHITTINGTON, 2007).

Segundo Whittington (2007), a SAP não se encontra no campo da estratégia como processo, pois há a necessidade de se ter uma visão sociológica e contextual, indo além do processo. Para os autores da SAP, o processo é importante desde que seja numa perspectiva em que há vida no processo internamente, as práticas pelas quais o trabalho é realmente feito. Ou seja, a noção prática implica uma atenção especial para o trabalho feito por pessoas dentro dos processos organizacionais (WHITTINGTON, 2003).

Quando o pesquisador se apropria de uma lente prática numa abordagem específica para compreender o mundo, torna-se central a noção de que a vida social é uma produção em curso. Portanto, buscam-se as ações recorrentes das pessoas para estudar a SAP (FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011). As práticas estratégicas, nesse caso, são construídas por meio das atividades reais no trabalho da estratégia cotidiano e rotineiro. Para Jarzabkowski (2004), a análise das práticas refere-se às tradições, normas e rotinas através das quais o trabalho de estratégia é construído. A autora argumenta, ainda, que uma ação se torna uma prática quando é repetitiva, similar à rotina, atingindo um nível de ações habituais e recorrentes, porém, apesar dessa característica, a prática também é responsável por mudanças, que surgem a partir da interação entre os níveis micro e macro.

Ao discorrer sobre a falta de consenso nas definições do termo *prática* em pesquisas realizadas com a perspectiva da SAP, Rouleau (2013) apresenta cinco visões distintas: (a) prática como ação gerencial; (b) como um conjunto de ferramentas; (c) como conhecimento; (d) como recursos organizacionais; e, (e) como discurso global. Essas visões buscam responder, respectivamente, às seguintes questões centrais: (a) como os gestores e outras pessoas na organização *estrategizam?*; (b) como eles usam as ferramentas da estratégia?; (c) como eles realizam a estratégia?; (d) como as práticas organizacionais configuram a vantagem competitiva estratégica?; e, (e) como o discurso estratégico produz gestores e organizações?

A presente pesquisa se caracteriza pela terceira visão (c). Pois, conforme Rouleau (2013), a visão das práticas como conhecimento possui a unidade de análise direcionada às rotinas, conversas e interações; e, a principal metodologia utilizada é a pesquisa etnográfica (observação participante). A principal contribuição dessa visão da prática é apresentar uma melhor interpretação das características contextuais e ocultas do fazer estratégia (*strategizing*).

Apesar de não serem vistas de maneira isolada, segundo Rouleau (2013), cada uma dessas visões representa um possível caminho para se pesquisar o *fazer* da estratégia. Nenhum deles é melhor, ou o único, caminho que deve ser seguido pelos pesquisadores. A propósito, cada um deles possui influências teóricas diversas, como as teorias organizacionais, as teorias relacionadas à linguagem e comunicação, as teorias das ciências sociais e as teorias críticas. Por isso, a SAP é reconhecida por seu pluralismo teórico e, sem dúvida, essa característica da noção de prática tem sido útil para manter a emergência e o sucesso desse campo.

4.2 Abordagem dos dados e métodos de procedimento

A presente pesquisa é caracterizada como uma pesquisa empírica. Feldman e Orlikowski (2011) explicam a importância das pesquisas empíricas no campo da SAP. Os autores apresentam três formas de estudar a prática, ou seja, três possíveis abordagens das pesquisas sobre a prática nas questões de interesse em comum sobre as organizações: empírico, teórico e filosófico. Essas abordagens se relacionam com o quê, o como e o porquê de usar uma lente prática; representam três focos diferentes que os investigadores podem enfatizar no uso de uma lente prática: (a) o enfoque empírico refere-se a como as pessoas agem em contextos organizacionais; (b) o enfoque teórico refere-se à relação entre as ações das pessoas e a organização; e, (c) o foco filosófico refere-se ao papel constitutivo das práticas na produção da realidade organizacional (FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011).

Portanto, caracterizada como uma pesquisa empírica, o atual estudo reconhece a centralidade das pessoas nos resultados organizacionais e a importância das práticas nas operações em curso das organizações. Esta abordagem empírica das práticas responde *o quê* numa lente prática, com o foco na atividade cotidiana de ambas as formas de organizar: a rotina e o imprevisto (FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011).

Quanto à abordagem dos dados, esta pesquisa adota uma abordagem de natureza qualitativa. Segundo Bauer, Gaskell e Allum (2003), a pesquisa qualitativa lida com interpretações das realidades sociais, dando voz aos sujeitos. A pesquisa qualitativa também permite ao pesquisador visualizar um fenômeno em sua totalidade, com possíveis contradições e antagonismo, onde são consideradas as múltiplas verdades de múltiplas vozes, garantindo, também, uma maior riqueza do *corpus* (VIEIRA, 2006).

Na pesquisa qualitativa, acredita-se que um fenômeno pode ser compreendido se analisado numa perspectiva integrada, e, se for observado no contexto natural em que ele ocorre, dando espaço as suas particularidades e pluralidades de sentido. O pesquisador vai a campo buscando capturar o fenômeno estudado a partir da perspectiva dos indivíduos, ou seja, pretende-se abordar “o mundo *lá fora* (e não em contextos especializados de pesquisa, como os laboratórios) e entender, descrever e, às vezes, explicar os fenômenos sociais *de dentro* de diversas maneiras diferentes” (FLICK, 2009b, p. 8).

A presente pesquisa pode ser classificada também como um estudo etnometodológico (GARFINKEL, 1967), coerente com a perspectiva da SAP (JARZABKOWSKI, 2004; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 2006), pois considera que o contexto é essencial para a análise: “a observação atenciosa e a análise dos processos aplicados nas ações [permitem] pôr em evidência os modos de proceder pelos quais os atores interpretam constantemente a realidade social, inventam a vida em uma permanente bricolagem” (COULON, 1995, p. 32). A etnometodologia estuda, portanto, os “fenômenos sociais, aqueles que estão disponíveis em atividades humanas incorporadas, sensíveis, de fala e ação” (OLIVEIRA; MONTENEGRO, 2012, p. 129). Nessa abordagem, é importante observar: “como os atores de senso comum o produzem e tratam a informação nos seus contatos e como utilizam a linguagem como um recurso” (COULON, 1995, p. 32). O desafio está em não analisar as microações de forma isolada, sem considerar o contexto em que elas ocorrem; nem, analisar as práticas a nível macro sem considerar as interpretações dos sujeitos em suas atividades cotidianas.

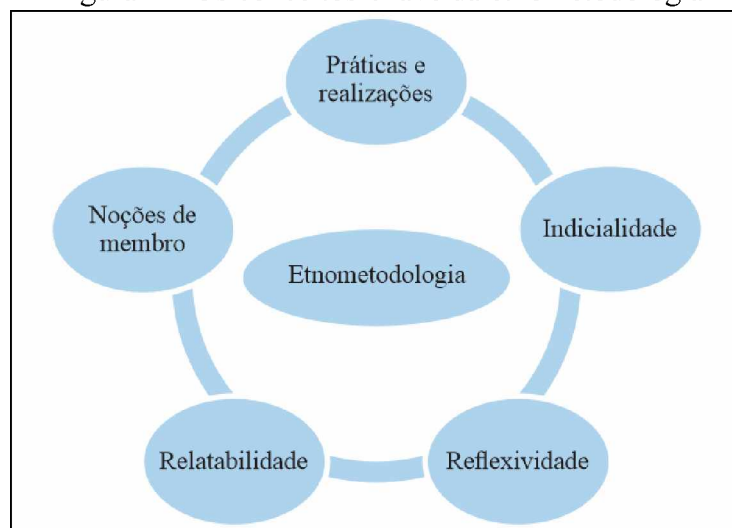
A etnometodologia é uma corrente da sociologia americana, surgida nos anos 1960, que começou com os trabalhos do sociólogo Harold Garfinkel, o qual recebeu forte influência das obras de Talcott Parsons, Alfred Schütz, dentre outros. O livro de Garfinkel (1967), intitulado *Studies in Ethnomethodology*¹⁶ é considerado o marco fundador. Não é o objetivo

¹⁶ Estudos sobre Etnometodologia.

aqui discorrer sobre as origens da etnometodologia, mas sua entrada anuncia uma reviravolta na tradição sociológica, pois há uma “ampliação do pensamento social [dando] maior importância à compreensão que à explicação, à abordagem qualitativa do social que à quantofrenia das pesquisas sociológicas anteriores” (COULON, 1995, p. 7). Os etnometodólogos reconheciam que não partiam do zero, desconsiderando o acúmulo desenvolvido pelas correntes anteriores, pois valorizavam o “caráter de complementaridade e de valorização do aporte já construído pela ciência” (GUESSER, 2003, p. 157- 158). Também não é o objetivo do atual trabalho fazer uma revisão histórica (estado da arte) da etnometodologia; para esse propósito podem ser consultados Coulon (1995), Giddens e Turner (1999), Guesser (2003), Oliveira e Montenegro (2012), dentre outros.

Em um ensaio teórico sobre a origem da etnometodologia, o desenvolvimento teórico do tema, bem como as críticas e os pontos de convergência com outras abordagens de pesquisa social, Oliveira e Montenegro (2012, p. 129) afirmam que “a partir do seu caráter multiparadigmático e multifacetado, a etnometodologia pode ser uma abordagem de pesquisa válida para o estudo qualitativo das organizações”, e, por isso, a etnometodologia “parece ser uma possibilidade de aproximação com o fenômeno organizacional que permite compreendê-lo de forma adequada com base na noção de práticas sociais”.

Figura 8 – Os conceitos-chave da etnometodologia



Fonte: elaborada a partir de Coulon (1995)

Segundo Coulon (1995), o vocabulário da etnometodologia é particular, mas não necessariamente novo, pois retomam termos já conhecidos, podendo dar-lhes, ou não, um novo sentido. Esse autor apresenta os conceitos-chave da etnometodologia, conforme apresentado na Figura 8, e as características complementares e solidárias desses conceitos:

- a) **prática, realização:** o interesse da etnometodologia está intimamente relacionado com as atividades práticas, ou seja, ao raciocínio prático como temas de estudos empíricos. A etnometodologia é o estudo de atividades cotidianas, triviais ou eruditas, “é a pesquisa empírica dos métodos que os indivíduos utilizam para dar sentido ao mesmo tempo realizar as suas ações de todos os dias: comunicar-se, tomar decisões, raciocinar” (COULON, 1995, p. 30). Preocupa-se com as crenças e os comportamentos advindos do senso comum, considerando-os como elementos importantes para a compreensão de todo comportamento socialmente organizado, contextualizado. Elimina-se o pensamento sociológico tradicional e suas hipóteses sobre a realidade social, onde os sujeitos estariam seguindo regras. No lugar de hipóteses a abordagem objetiva “pôr em evidencia os métodos pelos quais os atores ‘atualizam’ essas regras. É o que as faz observáveis e descritíveis [...] como fabricam um mundo ‘racional’ a fim de nele poderem viver” (COULON, 1995, p. 31-32). Procura-se descobrir no senso comum os verdadeiros sentidos que os atores dão às suas ações, esperando compreender o raciocínio prático que os orienta;
- b) **indicialidade:** termo técnico adaptado da linguística, a indicialidade refere-se a todas as determinações que se ligam a uma palavra, fazendo com que esta, embora tenha uma significação trans-situacional, tenha também um significado diferente para cada situação. O interesse da etnometodologia está direcionado à linguagem comum, vista como prática cotidiana, ordinária, que os sujeitos não sentem dificuldade para compreender, mas que se tornam um desafio para o pesquisador. Admite-se que as palavras, frases ou expressões não tenham sempre o mesmo sentido, pois sua significação provém de fatores contextuais como a história pessoal, a intenção imediata e a relação única existente entre os sujeitos participantes naquele momento. Portanto, a análise dessas conversas não deve ser realizada como se existisse uma homogeneidade semântica das palavras ou uma adesão comum dos indivíduos ao seu sentido, admitindo-se a “incompletude natural das palavras, que só ganham o seu sentido ‘completo’ no seu contexto de produção” (COULON, 1995, p. 33). Dada à impossibilidade de análises generalizantes, o pesquisador deve atentar para as redes de significações que são estabelecidas pelo uso da linguagem, para o maior conteúdo explicativo possível através das significações contidas nas expressões indiciais, compreendendo o

mundo social por meio da linguagem que este mundo se utiliza para se fazer compreensível e transmissível;

- c) **reflexividade:** é um processo contínuo e automático que designa “as práticas que ao mesmo tempo descrevem e constituem o quadro social” (COULON, 1995, p. 41). Para apresentar o conceito de reflexividade, Coulon (1995) discorre sobre exemplos de códigos não formalizados e facilmente reconhecidos pelo senso comum que rege os comportamentos cotidianos de indivíduos numa verdadeira ordem moral. Os sujeitos “apenas sabem” como as coisas funcionam, e, portanto, sabem também como devem proceder. Esses códigos são constantemente aplicados e atualizados em uma fórmula que é exigida por cada situação em particular, pela interação. Nessa perspectiva, é possível afirmar que descrever uma situação é também constituir-la. Garfinkel (1967, p.1, tradução nossa) afirma no primeiro capítulo da sua obra que “as atividades pelas quais os membros produzem e administram as situações de sua vida organizada de todos os dias são idênticas aos procedimentos usados para tornar essas situações descritíveis”. Isso quer dizer que as “descrições do social se tornam, assim que proferidas, partes constitutivas daquilo que descrevem” (COULON, 1995, p. 41). A reflexividade não é o processo de reflexão que os atores desenvolvem sobre suas atitudes. As pessoas refletem sobre aquilo que fazem, mesmo sem ter consciência do caráter reflexivo de suas ações, “pois necessita a si próprio de encontrar motivações e orientações para suas ações” (GUESSER, 2003, p. 162). A reflexividade “designa a equivalência entre descrever e produzir uma interação, entre a compreensão e a expressão dessa compreensão [...] ‘fazer’ uma interação é o mesmo que ‘dizer’ a interação” (COULON, 1995, p. 42). Para Guessser (2003, p. 162), “a compreensão das significações das ações só é possível a partir do próprio processo de reflexividade desenvolvido pelos atores, que deve ser captado e recuperado no momento em que são produzidos”;
- d) **relatabilidade:** esse conceito-chave da etnometodologia tem complementaridades diretas com a reflexividade, pois a fonte dos dados para sua análise são os próprios atores, em interação efetiva, a partir desse processo de relatabilidade, ou *accountability* (GUESSER, 2003). A propriedade de relatabilidade – ou seja, de descrição – é uma característica que permite aos atores sociais comunicarem e tornarem as atividades práticas racionais compartilháveis. “Dizer que o mundo

social é *accountable* significa que ele é algo disponível, isto é, descritível, inteligível, relatável, analisável” (COULON, 1995, p. 45). O interesse da etnometodologia está nas descrições que os sujeitos fazem “de seus processos reflexivos, procurando mostrar sem cessar a constituição da realidade que produziram e experienciaram” (GUESSER, 2003, p. 162), portanto racional, pois é metodicamente produzida em práticas que podem ser descritas e avaliadas sob o aspecto de sua racionalidade; não como indícios daquilo que se caracterizou antecipadamente como verdadeiro, mas na perspectiva ontológica de que o mundo social se realiza em atos práticos contínuos. Como afirma Coulon (1995, p. 45), “o mundo não é dado de uma vez por todas”. A etnometodologia não se preocupa com a descrição do mundo em si, se preocupa é em compreender a maneira como os relatos são produzidos em interação, como os atores conseguem estabelecer intercâmbio, comunicação e interação. A análise dos relatos não descreve a realidade do mundo social, mas tem a intenção de mostrar sem cessar a constituição dele, ou seja, enquanto acontece essa descrição “como os atores reconstituem permanentemente uma ordem social frágil e precária, a fim de compreenderem e serem capazes de intercambio [...] essa descrição, em se realizando, ‘fabrica’ o mundo, o constrói” (COULON, 1995, p. 46). Tornar o mundo visível significa tornar a ação do indivíduo, que o descreve, compreensível e transmissível, dotadas de significado e sentido através dos processos pelos quais são relatadas;

- e) **noção de membro:** a partir da junção dos conceitos anteriores, tem-se a noção de membro, que não se refere simplesmente à pertença social, mas “à inserção de um indivíduo num específico contexto de grupo” (OLIVEIRA; MONTENEGRO, 2012, p. 136), a partir do domínio da linguagem comum/natural do grupo e do acesso a um conjunto de práticas. Concretiza-se por meio de “redes de significação estabelecidas nos processos interacionais, que compreende o mundo social em que está inserido sem grandes esforços racionais, mas apenas pela pertença natural de sua socialização” (GUESSER, 2003, p. 163). Nas coletividades (não apenas em coletivos organizados), a questão da intersubjetividade é formulada e sustentada a partir do senso comum (OLIVEIRA; MONTENEGRO, 2012). Para se tornar um membro de um determinado grupo ou instituição, é preciso filiar-se, “o que exige o progressivo domínio da linguagem

institucional comum [...] sua maneira singular de enfrentar o mundo, de ‘estar no mundo’ nas instituições sociais da vida cotidiana” (COULON, 1995, p. 48), compartilhando a construção social desse grupo, ou seja, sendo responsável pela produção e pela apresentação objetiva do saber de senso comum de um cotidiano observável e relatável. Portanto, conforme Coulon (1995, p. 48), membro é “uma pessoa dotada de um conjunto de modos de agir, de métodos, de atividades, de *savoir-faire*, que a fazem capaz de inventar dispositivos de adaptação para dar sentido ao mundo que a cerca”. Ao incorporar os etnométodos de um grupo social, o membro “exibe ‘naturalmente’ a competência social que o agrega a esse grupo e lhe permite fazer-se reconhecer e aceitar”.

Considerando esses conceitos-chave da etnometodologia e suas características de complementaridade, a presente pesquisa os adotou como guias para a coleta de dados e a análise. O Quadro 3 sintetiza as possibilidades de aplicação desses conceitos para a presente pesquisa.

Quadro 3 – Aplicação na pesquisa dos conceitos-chave da etnometodologia

Conceitos-chave da etnometodologia	Aplicação na presente pesquisa
Prática e realizações	Análise das rotinas de gestão e modos de proceder do policiamento comunitário a partir de micopráticas e macopráticas em um contexto de reinvenção da polícia militar a partir de práticas de polícia comunitária.
Indicialidade	Análise do sentido/da imagem do policial e da sociedade civil que indica a existência ou não de uma distância da polícia comunitária <i>vis-à-vis</i> polícia tradicional. Para tanto, serão consideradas todas as formas simbólicas, como os enunciados, os gestos, as regras (formais e informais), as ações e omissões, admitindo-se suas margens de incompletudes que tendem a desaparecer quando elas se produzem contextualmente, embora “a análise dessas situações indiciais nunca termina” (COULON, 1995, p. 37).
Reflexividade	Análise dos objetivos da prática policial comunitária, entendidos como descrições da Polícia Comunitária no atual quadro social, ao mesmo tempo em que esta se constitui enquanto parte de uma realidade social, ou seja, os objetivos não são apenas enunciados sobre o que a Polícia Comunitária faz, mas refletem o sentido, a ordem e a racionalidade do que se faz. Como afirma Coulon (1995, p. 40), “a interação ‘diz’ o código [...] O código é geralmente tácito, mas ao mesmo tempo estrutura a situação. Pode aflorar à linguagem”.
Relatabilidade (<i>Accountability</i>)	Análise dos resultados esperados da prática policial comunitária enquanto expressão da inteligibilidade e racionalidade de um novo agente social, tornando assim as ações da Polícia Comunitária compreensíveis e transmissíveis.
Noção de membro	Análise da interação entre a polícia e a comunidade enquanto praticantes que compartilham modos de agir, métodos e atividades e podem juntos criar e adaptar dispositivos que mostram a sua competência social para a gestão da segurança pública, ao mesmo tempo em que se reconhecem e se aceitam. A noção de membro seria administrada de acordo com a capacidade que os sujeitos têm de dominar naturalmente esse “conjunto de modos de agir, de métodos, de atividades” (COULON, 1995, p. 48), com o uso da linguagem compartilhada, para dar sentido ao mundo que as cercam (OLIVEIRA; MONTENEGRO, 2012).

Fonte: elaborado pelo autor.

A abordagem da etnometodologia preocupa-se com a construção do mundo social de determinados grupos sociais, considerando que essa construção acontece a partir das interações do cotidiano. A inclusão da sociedade civil nas práticas de segurança pública, pela Polícia Militar da cidade de Uberlândia, dá-se à medida que as interações de tais grupos acontecem, numa construção cotidiana do mundo social. A etnometodologia pressupõe que esses grupos constroem no dia a dia uma série de regras de convivência e de relacionamentos, as quais são o objeto de interesse da atual pesquisa: estudar esses métodos que são construídas, compartilhadas e atualizadas no cotidiano, meio a elaboração do senso comum que pode ser observável e relatável.

Portanto, coerente com as propostas metodológicas da SAP (FELDMAN; ORLIKOWSKI, 2011; RASCHE; CHIA, 2009; ROULEAU, 2013), a etnometodologia busca fazer a relação entre o micro e o macro. O foco está no micro, porém de forma macro contextualizada. A etnometodologia se preocupa com fenômenos que seriam até mesmo descartados/banalizados por outras abordagens sociológicas. Não se propõe identificar leis de comportamento, não se busca generalizações; entretanto, busca por regras válidas em contextos e situações específicas, e também, em determinado grupo social.

4.3 Público pesquisado

Para a seleção do público, Silverman (2009) considera a possibilidade de se fazer uma seleção intencional, onde a escolha de um caso ilustra alguma característica ou algum processo de interesse da pesquisa. Há também a seleção teórica, quando o público selecionado possibilita a expansão de uma teoria ou conceitos e/ou de suas aplicações. Na presente pesquisa, o público pesquisado foi selecionado de modo que possibilitasse a análise de um conceito teórico (Polícia Comunitária), bem como possibilitasse a aplicação da abordagem etnometodológica.

Considerando a configuração do sistema de segurança pública brasileiro e as iniciativas de algumas instituições em aderir a novas práticas de policiamento, foi definido o público da pesquisa: uma unidade operacional da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) em Uberlândia. A PMMG é a instituição policial militar mais antiga do país, com o trabalho de aproximadamente 45 mil profissionais no serviço ativo; e, é responsável pela preservação da ordem pública e do policiamento preventivo e ostensivo (SEDS, 2014). E, a cidade de

Uberlândia é a maior da região do Triângulo Mineiro e uma das maiores do Estado de Minas, com uma população estimada de 669.672 pessoas (IBGE, 2017).

Para a análise das práticas estratégicas de segurança pública, sob a égide da Polícia Comunitária, escolheu-se uma Unidade de Execução Operacional (UEOp) que exercesse uma responsabilidade territorial na cidade de Uberlândia. Cada UEOp é subordinada a uma Unidade de Direção Intermediária (UDI). Essa cidade é sede de uma UDI denominada 9ª Região da Polícia Militar (RPM), responsável geograficamente por dezoito municípios do norte do Triângulo Mineiro. A 9ª RPM possui sob sua coordenação seis UEOp's, dentre os quais foi escolhido, como público da pesquisa, o 17º Batalhão da Polícia Militar (BPM) por ser o mais antigo da cidade e por adotar práticas de policiamento comunitário reconhecidas institucionalmente.

A área urbana de Uberlândia foi dividida geograficamente em duas, uma parte foi destinada à responsabilidade do 32º BPM e outra foi destinada ao 17º BPM. O Batalhão público da pesquisa (17º BPM) possui uma responsabilidade territorial no setor leste, setor sul e parte do setor central da cidade. O 17º BPM tem 34 anos desde sua instalação, sendo denominado como “Voluntários da Pátria”, cujas origens remontam uma antiga e heroica história, referente à Guerra do Paraguai, onde voluntários seguiram para frente de batalha a fim de defender o solo brasileiro, participando do “famoso episódio conhecido como ‘a retirada da laguna’” (PMMG, 2017, s. p.).

O 17º BPM, que já foi responsável sozinho pelo policiamento de grande parte da região do Triângulo Mineiro durante sua gênese, teve seu território reduzido com a criação de outras unidades: “o franco desenvolvimento e o aumento vertiginoso da cidade de Uberlândia fizeram com que a Unidade tivesse reduzido seu território de mais de 18 municípios para, hoje, policiar a região leste do município de Uberlândia” (PMMG, 2017, s. p.).

Com o objetivo de analisar as práticas estratégicas de segurança pública do 17º BPM, em presença de uma tensão relacional entre os níveis macro e micro (JARZABKOWSKI, 2004; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004), as práticas de policiamento comunitário do batalhão foram contextualizadas, admitindo-se um público de pesquisa que represente o nível macro e outro público que representa o nível micro. As práticas ocorrem dentro de uma interação coexistente e fluida entre os públicos que representam esses níveis. O Quadro 4 apresenta os públicos pesquisados.

Quadro 4 – 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.	Polícia Militar de Minas Gerais. <i>Blog</i> policial (“Abordagem Policial”).
Micro	Micro contextos, onde a ação está localizada: discursos, atos, pensamentos e gestos.	Policiais operacionais do 17º BPM que lidam cotidianamente com as práticas de policiamento comunitário.

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

Para o contexto macro, foi analisada a interação do ambiente institucional com a PMMG, por meio da pesquisa documental de leis e regulamentos, internos e externos, com foco em aspectos formais que são legal e normativamente estabelecidos acerca do comportamento policial. Para a análise macro contextual também foi realizada a análise de um *blog* policial, que representa uma interação entre os policiais e os contextos sociais que os cercam, visto que um *blog* é um espaço em que as conversações ocorrem de forma mais espontânea (informal) e anônima. Os sujeitos que estabelecem essas conversações *on-line* não são apenas internautas. Há a construção da “blogosfera policial” como se intitula o estudo de Ramos e Paiva (2009), que analisou o *blog* Abordagem Policial, também selecionado para a presente pesquisa, conforme descrito na seção “4.5.2 Pesquisa em blog policial”. Os policiais por meio dessas interações constroem e representam o contexto em que a organização PMMG se insere.

Quanto ao público que representa o nível micro (os policiais operacionais do 17º BPM), ainda foi preciso delimitar as equipes que foram analisadas. O fato de não haver policiais com atribuição específica (e única) de Polícia Comunitária, dificultou a definição do público exclusivamente por sua vinculação com as atividades específicas de policiamento comunitário. Em tese, todos os policiais militares praticam a Polícia Comunitária, qualquer que seja sua função, pois esta é uma atribuição do 17º BPM. Por isso, partiu-se dos programas oferecidos pelo 17º BPM de forma geral. Dentro do conjunto de serviços oferecidos pelo Batalhão, foram selecionados aqueles programas e equipes que apresentam uma interação mais direta com a comunidade civil, que a Polícia Comunitária fosse prioritária no cotidiano desse público. Durante a própria coleta de dados, o pesquisador identificava outros policiais que tinham participação mais direta no policiamento comunitário e, a partir daí, estabelecia novos contatos.

Quadro 5 – Detalhamento do público de pesquisa conforme programa/função

Programa/função*	Entrevistados	Observados
Rede de Vizinhos Protegidos (RVP) – atua em um processo educativo de mobilização social, com participação da comunidade, empresas, governos e organizações sociais diversas para a erradicação ou redução de um problema social, incluindo a segurança pública. Por meio da Polícia Comunitária, busca-se conquistar a confiança das pessoas, numa maior proximidade entre a comunidade e o policial militar, passando este a ser uma referência para o público em geral; e, também, sensibilizar as pessoas a adotarem mudanças de comportamentos, principalmente com medidas de autoproteção (PMMG, 2011b, 2016b).	9	9
Grupo Especial de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR) – atua em áreas de risco, por meio da polícia preventiva e da reação qualificada. Busca resgatar/consolidar a credibilidade da comunidade local para com a PMMG; e, evitar que a população tenha sua rotina modificada por imposição de pessoas ou grupos envolvidos na criminalidade (PMMG, 2005, 2011d, 2015b).	1	-
Patrulha Escolar – atua em estabelecimentos de ensino. Busca incentivar o relacionamento entre os educandários e a PM; aumentar o grau de confiabilidade de educadores, familiares e educandos; e, coibir a prática de crime no interior do estabelecimento educacional e no seu entorno (PMMG, 2011c, 2011d, 2015b).	5	-
Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PPVD) – atua em conjunto com outros órgãos do município, depois da atuação emergencial da PAC, como uma segunda resposta. Busca fazer um atendimento completo a vítima de violência doméstica e familiar (PMMG, 2011d, 2015a, 2015b).	1	-
Programa de Educação e Resistência às Drogas (PROERD) – atua em conjunto com a escola e a família, por meio da ministração de um curso específico nas instituições de ensino público e privado. Busca evitar que crianças e adolescentes iniciem o uso das diversas drogas e/ou da violência; e, conscientizar/capacitar os pais para ajudar os filhos nesse mesmo sentido (PMMG, 2010c, 2011d, 2015b).	4	1
Oficial comandante do setor (Pelotão) e da Companhia PM – Apesar de não exercerem diretamente os programas aqui pontuados, são gestores e supervisores das atividades da Companhia PM sob sua responsabilidade, incluindo as de policiamento comunitário.	5	2
Comando e subcomando do 17º BPM; chefe da pasta de Polícia Comunitária do Batalhão; Assessoria de Gestão para Resultados (AGR) do Batalhão; Seção de Planejamentos e Operações (P3); e, Assessoria de Comunicação Organizacional (P5) do Batalhão – apesar de não lidarem diretamente com os programas aqui pontuados, participam da gestão do policiamento da Unidade Operacional como um todo. A função é exercida durante o expediente administrativo do 17º BPM.	6	2

* Os entrevistados/observados não fazem parte, necessariamente, de apenas um dos programas, pois alguns policiais são empenhados em dois programas simultaneamente.

Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme Quadro 5, foram identificadas equipes de policiais militares que trabalham cotidianamente no Grupo Especial de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR); Patrulha de Policiamento Escolar; Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PPVD); Programa de Educação e Resistência às Drogas (PROERD); e, Rede de Vizinhos Protegidos (RVP). Vale ressaltar que a modalidade mais básica, indispensável para a Unidade e que funcionava

ininterruptamente, é a Patrulha de Atendimento Comunitário (PAC), entretanto, não foi escolhido como público da pesquisa, pois esse programa é realizado por equipes que, basicamente, atendem o chamado emergencial telefônico – quando ociosos fazem o patrulhamento ostensivo. Ou seja, a PAC não era, prioritariamente, uma atividade de policiamento comunitário, como apontado pela literatura (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994, SKOLNICK; BAYLEY, 2006). Os outros programas existentes no conjunto de serviços do 17º BPM não foram aqui descritos ou porque fogem da proposta da presente pesquisa, ou porque não estavam acessíveis por problemas de regularidade operacional.

Como se observa, foi priorizado o programa RVP para o acompanhamento (observação participante). Todas as equipes policiais do 17º BPM que atuavam na RVP foram acompanhadas e entrevistadas. Este procedimento se justifica, porque, se comparado com os outros programas, na RVP os policiais objetivam o maior e o mais intenso relacionamento com a sociedade civil, exigindo dos policiais operacionais uma habilidade específica e dos gestores a garantia de uma constância/manutenção de uma mesma equipe trabalhando na mesma comunidade, para que sejam reconhecidos pelo público.

Ressalta-se que o próprio pesquisador é membro do grupo social pesquisado, bem como da sociedade no entorno; portanto, compartilha, pessoalmente, o mesmo contexto social. O próprio pesquisador está inserido no meio, tendo melhor acesso às diversas perspectivas. Afinal, na pesquisa qualitativa, a abordagem interpretativista considera o próprio *pesquisar* como um ato interpretativo, em que os sujeitos da pesquisa são valorizados.

Com o fim de compreender o meio social, o pesquisador integra-o em um olhar participativo. Interessa-se pelo modo como as pessoas normalmente se comportariam e pensariam em seus ambientes naturais, mesmo com a presença do pesquisador. Sua interferência é minimizada pelo fato do pesquisador já estar adaptado ao meio policial. Sua integração às atividades das pessoas que nele vivem, no constante *fazer estratégia*, torna-se, portanto, mais natural e menos invasivo.

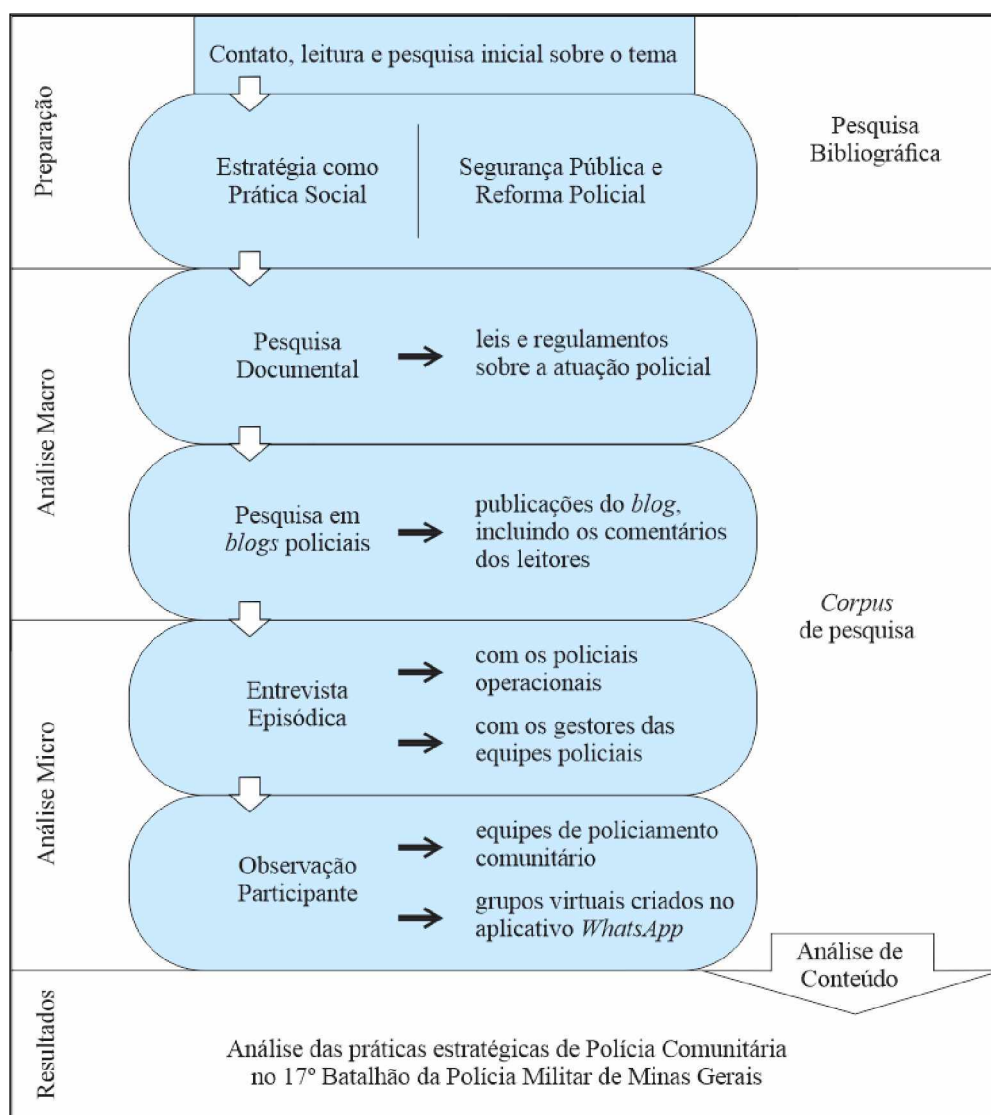
4.4 Desenho da pesquisa

No campo da SAP, Wilson e Jarzabkowski (2004) enfatizam a existência de desafios que as pesquisas em estratégia incursas na SAP podem oferecer, como, por exemplo, o risco

da tendência ao reducionismo (empiricismo) das micropráticas sem igual ênfase às influências contextuais. Miettinen, Samra-Fredericks e Yanow (2009), defendendo não apenas uma agenda de pesquisa teórica, mas também metodológica, afirmam que estudar uma prática viva, aqui e agora e relacioná-la com seus contextos institucionais maiores é realmente um grande desafio. Por isso, a importância de considerar o nível micro e macro no desenho da pesquisa da Polícia Comunitária.

Um desenho de pesquisa é utilizado para que seja possível apresentar o estudo realizado pelo pesquisador de forma mais clara. Sem se ater, de forma rígida, ao conceito trabalhado nas pesquisas quantitativas, essa ferramenta foi utilizada como uma orientação durante todo o trabalho do pesquisador, contribuindo para um adequado planejamento. A seguir, a Figura 9 apresenta as etapas de realização da pesquisa (FLICK, 2009a).

Figura 9 – Desenho da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme se observa na Figura 9, a primeira etapa da pesquisa foi caracterizada pela sua preparação ou contato inicial do pesquisador com os dados. Essa etapa foi realizada com base na pesquisa documental de legislações, de artigos jornalísticos, *blogs* policiais e revistas acadêmicas com intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse. A preparação da pesquisa é composta, em segundo lugar, pela confecção do referencial teórico embasado na literatura sobre Estratégia como Prática, Segurança Pública e o conceito de comunidade.

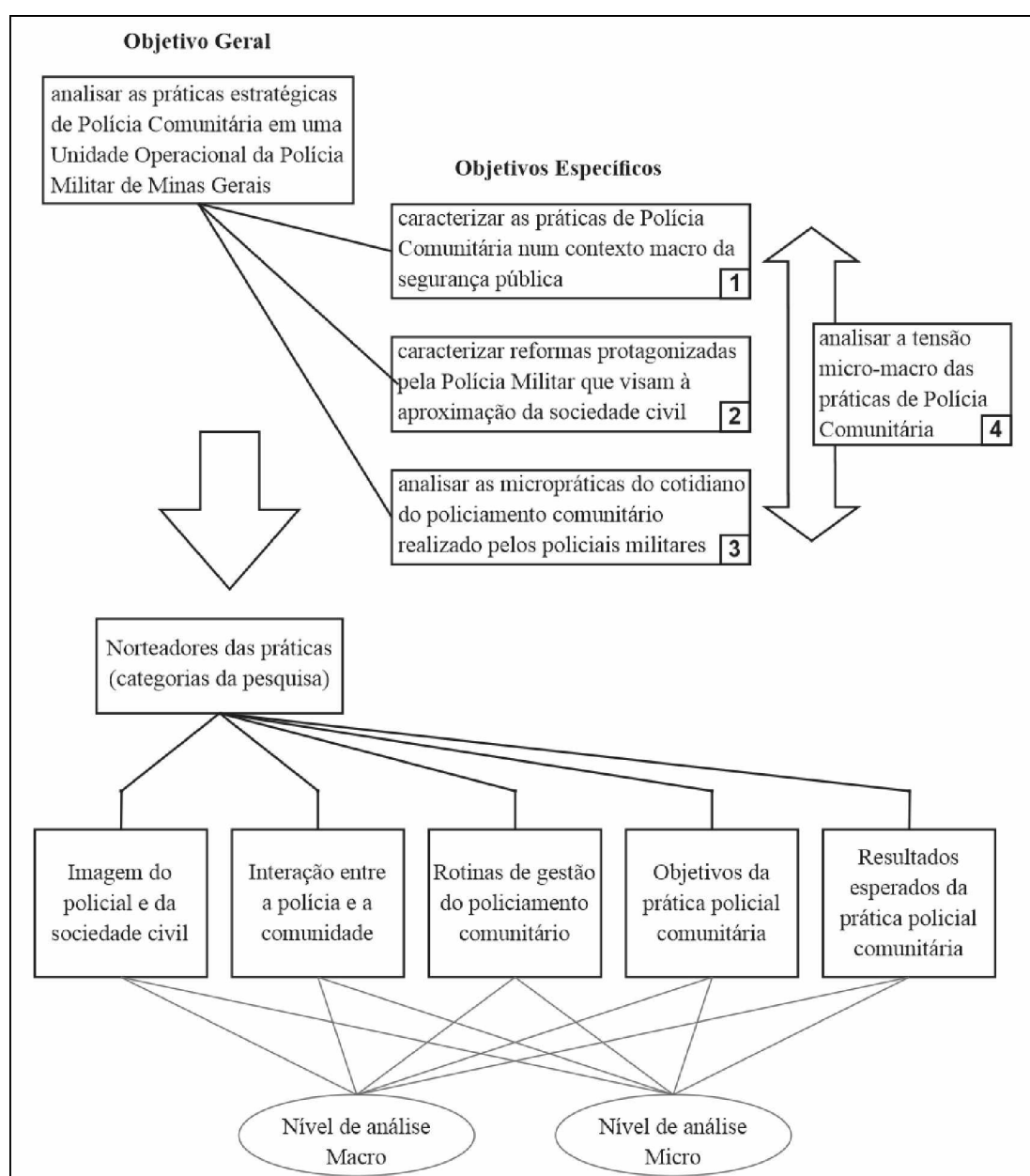
Após a etapa de preparação da pesquisa, partiu-se para a pesquisa de campo, propriamente dita, na qual se construiu o *corpus* de pesquisa (BAUER; AARTS, 2003). Diferentemente das pesquisas quantitativas, nas quais normalmente se utiliza a amostragem estatística para uma amostra representativa, Bauer e Aarts (2003) propõe a construção de um *corpus* que garanta, à pesquisa qualitativa, a eficiência da seleção do material para caracterizar o todo, buscando por evidências para argumentar, como em qualquer pesquisa social empírica. Por fim, partiu-se para a análise dos dados, etapa em que o trabalho foi direcionado para atender ao objetivo geral da pesquisa, concluindo-a.

Outro procedimento que auxilia o desenho da pesquisa é a definição constitutiva e operacional das categorias da pesquisa. Segundo Gressler (2004), para que o pesquisador possa lidar com qualquer que seja a simplicidade ou complexidade das definições na realização de qualquer pesquisa, precisa encontrar alguma forma de traduzi-la em acontecimentos observáveis empiricamente. Para o autor, “definir significa determinar o conjunto das notas constitutivas, integrantes ou descritivas de uma realidade e o significado do termo que substitui essa realidade na comunicação humana” (GRESSLER, 2004, p. 128).

Segundo este autor, a definição constitutiva (DC) “é aquela em que o termo é definido por outros termos que já possuem um significado claro” (GRESSLER, 2004, p. 129). Já a definição operacional (DO) “é concebida como a especificação de um procedimento ou a indicação das operações necessárias para se produzir um fenômeno” (GRESSLER, 2004, p. 129). O objetivo da DO é “delimitar o termo, assegurando, aos interessados, a compreensão do significado empregado na pesquisa e, ao pesquisador, a possibilidade de observar e medir tais conceitos” (GRESSLER, 2004, p. 128). Essencial, portanto, na pesquisa quantitativa, a definição operacional também pode ser útil na pesquisa qualitativa por propiciar maior clareza ao leitor da relação entre conceitos e a realidade concreta pesquisada.

Conforme recomenda o autor, para evitar uma confusão no uso dos termos que compõem o problema de pesquisa e seus objetivos, “o pesquisador deve esclarecer, com a máxima precisão, o que significam os termos básicos utilizados” (GRESSLER, 2004, p. 128). Recomenda, também, que em toda pesquisa seja elaborada “uma ‘re-conceptualização’ ou uma ‘re-especificação dos termos’, de modo a torná-los específicos para a pesquisa que está elaborando” (GRESSLER, 2004, p. 131). Portanto, para que isso seja possível, o autor sugere que após definido o problema de pesquisa e seus objetivos, o pesquisador extraia uma lista dos principais termos que se relacionam coerentemente e seus respectivos conceitos do referencial teórico, relacionando-os com a literatura, conforme Figura 10.

Figura 10 – Relação entre os principais termos da pesquisa.



Fonte: elaborado pelo autor.

A Figura 10, mostra a relação entre os objetivos da pesquisa, os níveis de análise e as categorias de pesquisa. Os objetivos da presente pesquisa envolvem o termo “reforma da polícia” e “práticas de polícia comunitária”, além dos níveis de análise micro e macro. As reformas policiais são mudanças das práticas policiais. Essas mudanças se baseiam no dualismo existente entre os pressupostos das práticas da Polícia Tradicional e das práticas de Polícia Comunitária, já descritas no Quadro 2 e recuperadas aqui no Quadro 6 para o propósito metodológico de estabelecer possíveis norteadores das práticas policiais, considerados no presente trabalho como categorias da pesquisa.

Quadro 6 – Categorias da pesquisa

Categorias da pesquisa: norteadores das práticas	Pressupostos das práticas de Polícia Tradicional	Pressupostos das práticas de Polícia Comunitária
Imagem do policial e da sociedade civil	Policial combatente temido e inimigo do crime. Sociedade passiva e não responsável.	Conhecido e amigo da comunidade local. Sociedade ativa e corresponsável.
Interação entre a polícia e a comunidade	Relacionamento distante	Relacionamento íntimo
Rotinas de gestão do policiamento comunitário	Centralizada e não participativa, com foco no orçamento e no efetivo	Descentralizada e participativa, com foco na promoção de 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 pelo autor, com base no Quadro 2.

A seguir, apresenta-se a Definição Constitutiva (DC) e a definição Operacional (DO) de cada um dos dois termos centrais dos objetivos específicos da presente pesquisa:

a) reforma:

DC: é a reforma das práticas policiais, conceituada como mudanças de práticas (JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 2006; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004) protagonizadas pelas instituições policiais com o fim de buscar soluções para os problemas de segurança pública, considerando as práticas de policiamento tradicional *vis-à-vis* as práticas de policiamento comunitário (ROSENBAUM, 2012; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994).

DO: são mudanças das práticas estratégicas de policiamento realizadas sob a égide da Polícia Comunitária, normatizadas pelo Estado ou propostas por iniciativas locais.

b) práticas de Polícia Comunitária:

DC: práticas estratégicas de polícia comunitária são práticas fundamentadas em um forte e variado relacionamento entre os policiais e a comunidade local com vistas a aumentar a segurança e consequentemente alcançar a redução do crime, do medo do crime e da desordem (ROSENBAUM, 2012; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994).

DO: práticas estratégicas de interação entre a polícia e a sociedade civil, imagem do policial e da sociedade civil no policiamento comunitário *vis-à-vis* o policiamento tradicional, rotinas de gestão da polícia comunitária, objetivos da prática policial comunitária e resultados esperados da prática de policiamento comunitário.

A partir dos estudos de Trojanowicz e Bucqueroux (1994) é possível fazer uma distinção entre o termo *Polícia Comunitária* e *policiamento comunitário*. O primeiro é visto como uma filosofia organizacional, ou seja, um conjunto de valores que norteia toda a organização, incluindo até mesmo as atividades essencialmente repressivas, mais distantes do relacionamento com o público (por exemplo, grupos de controle de distúrbios e equipes de operações táticas). O segundo é atribuído à execução de atividades especialmente e prioritariamente ligadas aos valores da Polícia Comunitária (exemplos no Quadro 5); são programas que se direcionam às comunidades específicas e são exercidos por policiais especialistas nesse tipo de policiamento. Nesse caso, o foco da presente pesquisa está nas *práticas de Polícia Comunitária*, logo, no que Trojanowicz e Bucqueroux (1994) chamam de *policiamento comunitário*.

Em relação às categorias de pesquisa, as **Definições Conceituais** são apresentadas a seguir, em conformidade com os estudos de Coulon (1995), Garfinkel (1967), Rosenbaum (2012), Skolnick e Bayley (2006) e Trojanowicz e Bucqueroux (1994), seguidas pelas **Definições Operacionais** apresentadas no Quadro 7.

a) **imagem do policial e da sociedade civil no policiamento comunitário *vis-à-vis* o policiamento tradicional:** redes de significações que tornam o mundo social visível, compreensível e transmissível, dotadas de significado e sentido, onde os sujeitos o constituem a medida que o descrevem, ou seja, é estabelecido pelo uso

da linguagem (intercâmbio, comunicação, interação) com expressões indiciais, concebidas e padronizadas por uma normalidade do pensamento compartilhado (senso comum);

- b) **interação entre a polícia e a comunidade:** relacionamentos, estabelecidos entre os policiais que atuam na polícia comunitária e a comunidade civil local, em processos interacionais onde há códigos, constantemente aplicados e atualizados, que não são formalizados, mas são facilmente reconhecidos pelo senso comum, ou seja, são códigos que regem os comportamentos cotidianos numa verdadeira ordem moral, os sujeitos simplesmente sabem como proceder porque sabem como as coisas funcionam;
- c) **rotinas de gestão da polícia comunitária:** práticas administrativas (instrumentos, diretrizes, políticas, procedimentos) que têm por objetivo buscar soluções para os problemas de segurança e criminalidade em comunidades locais;
- d) **objetivos da prática policial comunitária:** são os direcionamentos mais importantes que recebem a convergência das práticas policiais, o motivo principal da ação policial comunitária, considerando os resultados esperados;
- e) **resultados esperados da prática policial comunitária:** as consequências esperadas, o intuito ou o fim pretendido pela existência do trabalho policial comunitário e/ou as mudanças que se busca promover na realidade da segurança pública.

Quadro 7 – Categorias e níveis de análise da pesquisa: definições operacionais

Categoria de análise	Níveis de análise das práticas de Polícia Comunitária	
	Micropráticas dos policiais de Polícia Comunitária	Macropráticas institucionais de Polícia Comunitária
Imagem do policial e da sociedade civil: polícia comunitária <i>vis-à-vis</i> polícia tradicional	<ul style="list-style-type: none"> • Adjetivos, juízos de valor, crenças ou superstições, ou, simplesmente uma mera opinião sobre o policial e a sociedade civil, identificáveis na observação participativa e nas entrevistas com os policiais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adjetivos, juízos de valor, crenças ou superstições, ou, simplesmente uma mera opinião sobre o policial e a sociedade civil, identificável na análise dos <i>blogs</i> policiais e na pesquisa documental.
Interação entre a polícia e a comunidade	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento presenciais da polícia em ocorrências policiais; • Palestras, visitas e reuniões entre polícia e sociedade civil; • Relacionamentos diversos entre os policiais e o público civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação, recomendação e determinação legal presentes nos documentos pesquisados, os quais estabelecem as formas de ação da polícia, sob a égide da Polícia Comunitária; • Narrativas presentes nos <i>blogs</i> policiais, sobre as interações realizadas entre as polícias militares brasileiras e o público civil.

(continua)

(continuação)

Categoria de análise	Níveis de análise das práticas de Polícia Comunitária	
	Micropráticas dos policiais de Polícia Comunitária	Macropráticas institucionais de Polícia Comunitária
Rotinas de gestão do policiamento comunitário	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades para a gestão cotidiana do policiamento comunitário local; • Políticas e programas de gestão (diagnóstico/plano/acompanhamento, emergencial/não emergencial) do alto comando que foram traduzidos/adaptados localmente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rotinas de gestão propostas/recomendadas pelos regulamentos/instruções/diretrizes do alto comando da Polícia Militar mineira; • Relação entre as práticas da PMMG e o contexto de segurança pública brasileira, identificável nos <i>blogs</i> policiais.
Objetivos da prática policial comunitária	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos das práticas policiais, das comunidades locais e de outros órgãos públicos em relação à segurança e ao crime, traduzidos localmente e identificáveis na observação participante e nas entrevistas com os policiais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos das práticas policiais, das comunidades civis e de outros órgãos públicos em relação à segurança e ao crime, traduzidos pelos documentos analisados.
Resultados esperados da prática policial comunitária	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorias/mudanças nas práticas do policiamento comunitário local; • Melhoria/piora da segurança pública, com a redução do crime (ou do medo do crime) nas comunidades atendidas pelo policiamento comunitário pesquisado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendências do alto comando da PMMG e do contexto de segurança pública para as práticas de policiamento comunitário.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com a definição desses termos da pesquisa busca-se comunicar com maior clareza o que está sendo investigado, pois conforme Gressler (2004, p. 130): “enquanto o conceito expressa em palavras a abstração intelectualizada da ideia de uma coisa ou fenômeno observado, a definição determina a extensão e a compreensão dessa coisa ou fenômeno”. Essas definições conceituais e operacionais ajudam o pesquisador a chegar a aspectos da realidade, mesmo que, devido a isso, haja sempre o “perigo de se fracionar um conceito, deixando-se de lado elementos relevantes para o seu verdadeiro significado” (GRESSLER, 2004, p. 129), deixando de expressar a riqueza de detalhes do conceito e seu verdadeiro e completo significado.

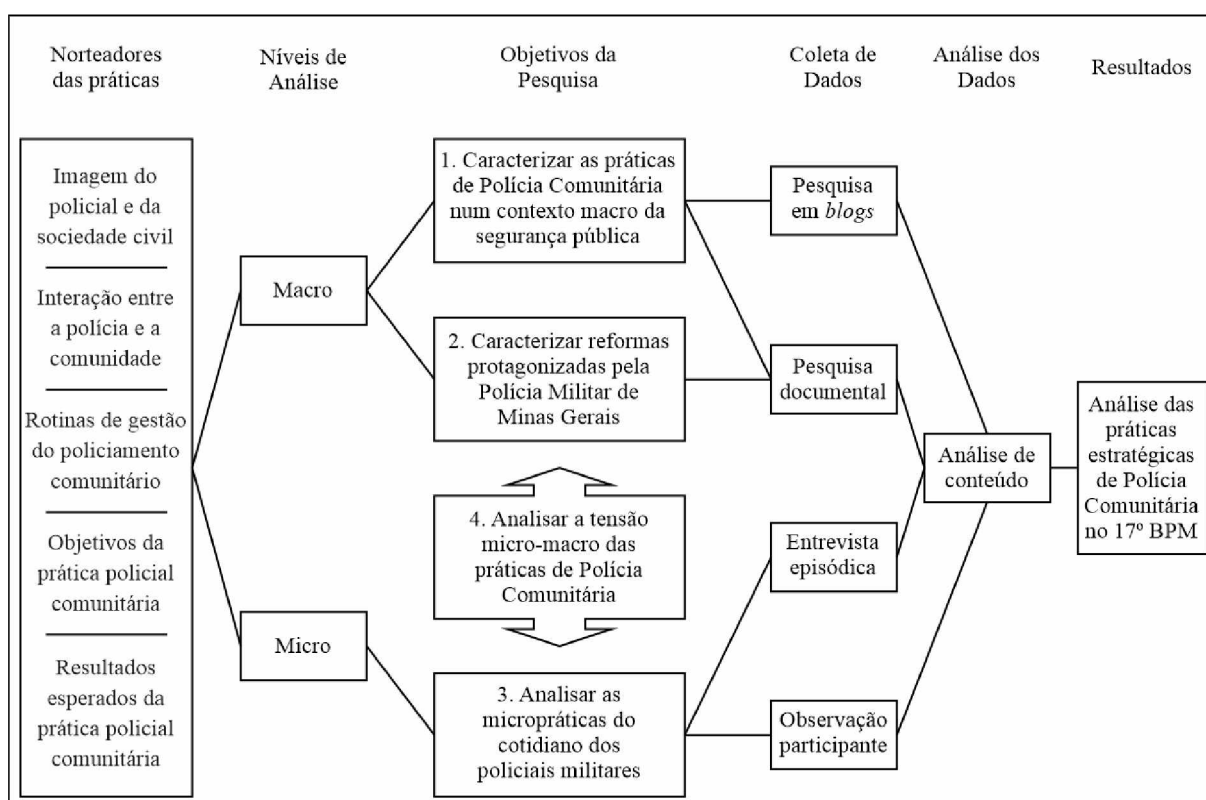
4.5 Técnicas de coleta de dados

Tradicionalmente, o campo da estratégia privilegiava estudos estatísticos, porém, a SAP trouxe mudanças metodológicas nesse sentido. Atualmente, há uma forte influência de métodos qualitativos, como entrevistas em diferentes níveis organizacionais, observação participante, pesquisa-ação, dentre outros afins (VAARA; WHITTINGTON, 2012). Johnson, Melin e Whittington (2003) também argumentam que dados qualitativos bem trabalhados

podem desenvolver as pesquisas da SAP, ao aproximar o pesquisador do fenômeno estudado, com o uso de técnicas como a observação, entrevistas e outras interações com os membros das organizações. O uso de técnicas de coletas de dados, a partir de uma abordagem qualitativa, possibilita capturar as experiências do *fazer estratégia* no local onde ocorrem, bem como compreender suas interpretações.

Para analisar as práticas estratégicas de segurança pública da Polícia Comunitária, a presente pesquisa foi conduzida pela triangulação das seguintes técnicas de coleta de dados: pesquisa documental, pesquisa em *blog*, pesquisa em grupo virtual da rede social *WhatsApp*, entrevista episódica e observação participante. Conforme a Figura 11, a aplicação dessas técnicas visa alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos, evitando assim, o risco de tender às análises de micropráticas desconsiderando os seus múltiplos contextos (JARZABKOWSKI, 2004; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 2006).

Figura 11 – Os objetivos da pesquisa e sua relação com os resultados



Fonte: elaborado pelo autor.

Os objetivos específicos para a análise de nível macro foram associados com a contextualização da segurança pública nacional, bem como sua relação com a PMMG, protagonista na inclusão de práticas da Polícia Comunitária no seio da corporação. Já no nível

micro de análise, considerou-se o trabalho cotidiano dos policiais militares, como intérpretes dessas práticas.

Sob a lente teórica da SAP é preciso compreender qual é a realidade prática da Polícia Comunitária da PMMG em Uberlândia. Ainda que importantes, somente as diretrizes e os documentos institucionais não bastam para responder o que é Polícia Comunitária e como se dá essa estratégia de segurança pública da PMMG em Uberlândia. Também se torna importante compreender as práticas e o senso comum dos praticantes dessa estratégia, partilhado em uma visão sociológica ampla, numa abordagem etnometodológica. A seguir, são descritos os procedimentos de aplicação de cada técnica de coleta de dados para a pesquisa: em documentos, *blog* policial, entrevistas, observação participante e grupos virtuais da rede social *WhatsApp*.

4.5.1 Pesquisa documental em leis e regulamentos

Com a pesquisa documental, buscou-se obter dados sobre a PMMG e as práticas de policiamento comunitário. Os documentos pesquisados referem-se a legislações e regulamentos internos da PMMG. A análise documental foi realizada com o intuito de verificar as circunstâncias sociais e econômicas que podem estar relacionadas com a pesquisa; “pode ser definida como a observação que tem como objeto não os fenômenos sociais, quando e como se produzem, mas as manifestações que registram estes fenômenos e as ideias elaboradas a partir deles” (RICHARDSON, 2012, p. 228). A pesquisa documental também foi utilizada para caracterizar as práticas de Polícia Comunitária implantadas na segurança pública nacional e internacional, frente a um enfrentamento à violência e à criminalidade; bem como identificar as respostas institucionais da PMMG, enquanto protagonista de reformas normativas e institucionais na inclusão dessas práticas na organização.

Apesar de a pesquisa documental estar presente desde o início das atividades do pesquisador, com o contato inicial e a pesquisa sobre o tema, bem como a pesquisa bibliográfica (fonte secundária) para a construção do referencial teórico, esta fase da pesquisa terá o foco na pesquisa documental como fonte primária. Os materiais e documentos que possam auxiliar o alcance dos objetivos do estudo são, geralmente, coletados no próprio local onde os fenômenos que estão sendo investigados ocorrem, possibilitando mais precisão na avaliação dos dados que de fato irão auxiliar no alcance dos objetivos do trabalho. Na

presente pesquisa, os documentos foram solicitados aos policiais e aos gestores das equipes policiais pesquisadas, no próprio local onde foram entrevistados e/ou observados, acompanhados de fornecimento de detalhes sobre sua utilidade, bem como seu processo de implantação e manutenção.

Nos apêndices deste trabalho encontram-se as leis e regulamentos que compuseram o *corpus* de pesquisa (APÊNDICE A), totalizando 45 documentos e 6.787 páginas. De maneira complementar, também foram incluídas as notícias que se referiam à Polícia Comunitária (APÊNDICE B) divulgadas de forma oficial pelos governos Federal e Estadual, sendo totalizadas 64 notícias. Tais documentos foram originados da PMMG¹⁷, do Estado de Minas Gerais¹⁸ e do Governo Federal¹⁹. Os documentos foram relacionados a um código de identificação para melhor referenciá-los nos resultados.

Outros documentos foram coletados no campo, no momento do contato pessoal para entrevista e realização da observação participante, nos contatos com os policiais da AGR/17º BPM e da Seção de Planejamento Operacional do 17º BPM. Também foi possível capturar relatórios e estudos produzidos pelo próprio batalhão, sendo possível conhecer a rotina administrativa por meio dos seguintes documentos: cadastro geral das redes de proteção; previsão estatística-espacial para os crimes violentos; Boletins de Ocorrência Simplificados; mensagens do Painel Administrativo (intranet); Relatórios de Atividades (RAT); e, planilhas de dados estatísticos acompanhados cotidianamente pela AGR.

4.5.2 Pesquisa em *blog* policial

Considerada também como uma pesquisa documental, para ampliar o conhecimento da PMMG e das práticas de policiamento comunitário, a pesquisa em *blog* policial forneceu comentários publicados na *internet*, considerados aqui espaços contemporâneos para socialização na *web* (MONTARDO; PASSERINO, 2006).

¹⁷ Documentos pesquisados e adquiridos no ementário da PMMG, com as palavras-chave “Polícia Comunitária”, “Planos Estratégicos” e “gestão”, disponíveis em <<http://www.intranetpm.mg.gov.br>>.

¹⁸ Documentos pesquisados e adquiridos nos *sites* oficiais do Governo de Minas, com as palavras-chave “Polícia Comunitária” em <<http://www.seds.mg.gov.br>> e *link* direto sobre o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e Lei Orçamentária em <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>.

¹⁹ Documentos pesquisados e adquiridos nos *sites* oficiais do Governo Federal em <<http://www.justica.gov.br>> e em <<http://www.planalto.gov.br>>. A palavra-chave “Polícia Comunitária” retornou 247 resultados, sendo filtrado e reduzido para 13 notícias, que mais se relacionavam com o estudo.

Os *blogs* são considerados pela literatura como um fenômeno da *internet* brasileira que já é realidade para os profissionais de segurança pública. Segundo Ramos e Paiva (2009, p.13), os *blogs* policiais “estão modificando o cenário da segurança pública, impactando profundamente as forças policiais”. O uso de *blogs* por parte dos profissionais de segurança pública cresceu de tal forma que o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Cândido Mendes, a convite da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) realizaram um levantamento dos *blogs* sobre segurança pública que alimentam a esfera pública com discussões relevantes e reflexões críticas sobre o contexto brasileiro. Afinal, como afirma o texto, “com um conteúdo diversificado, visões divergentes e ambições variadas, estas páginas [*blogs* policiais] começam a exercer influência sobre instituições e formadores de opinião” (RAMOS; PAIVA, 2009, p. 9).

Para a presente pesquisa, selecionou-se o *blog* Abordagem Policial²⁰. Em uma pesquisa *on-line* realizada no *site* de busca Google²¹ e na rede social Facebook²², foram identificados outros *blogs* de policiais na *web*. Porém, conforme a página oficial do *blog* no Facebook²³, esse *blog* é “o maior espaço de publicação autoral na área de segurança pública do país”. Nas postagens, os internautas se identificam como policiais militares, provenientes de vários estados brasileiros, incluindo Minas Gerais. Segundo o próprio *blog*, o *site* surgiu em 2007, com a iniciativa de cinco alunos da Academia da Polícia Militar da Bahia, e, atualmente, já tiveram mais de 16 milhões de acessos e 3 mil textos publicados com mais de 100 mil comentários. Os fundadores do *blog* também informaram que o *site* já chegou à marca de 30.000 visitas em um dia.

As postagens do *blog* Abordagem Policial foram pesquisadas com a palavra-chave: “polícia comunitária”, tema central da presente pesquisa. Outras palavras emergiram na leitura dessas postagens: “bandido” e “herói”. Considerou-se o período de seis anos, de 2011 a 2016. A pesquisa dessas palavras-chave no sistema de busca do *blog* retornou um resultado de 70 postagens e 1.496 comentários, dentre os quais 157 comentários foram realizados por meio da rede social *Facebook*. Utilizou-se o roteiro descrito no Apêndice F.

²⁰ Disponível em: <<http://www.abordagempolicial.com>>.

²¹ Disponível em: <<http://www.google.com>>.

²² Disponível em: <<http://www.facebook.com>>.

²³ Disponível em: <<https://pt-br.facebook.com/abordagem>>.

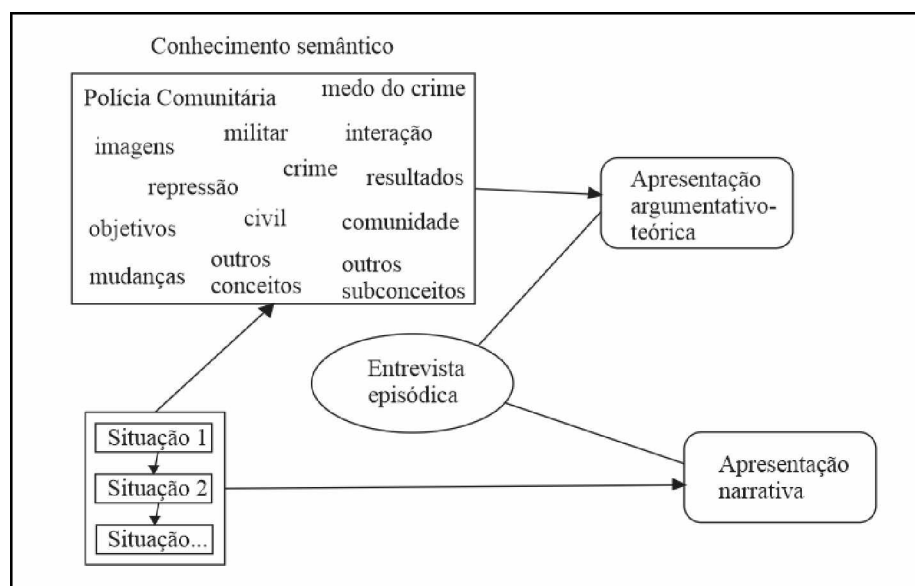
4.5.3 Entrevistas

A entrevista é uma técnica de coleta de dados sujeita a diferentes tipos de classificação, por exemplo, a entrevista individual, grupal, narrativa (BAUER; GASKELL, 2003). Outra classificação diz respeito ao grau de estruturação: estruturada, semiestruturada e não estruturada; realizada em apenas em um momento, ou, realizada diversas vezes com uma mesma pessoa ao longo do tempo.

Nesta pesquisa, as entrevistas individuais foram utilizadas para compreender de forma mais detalhada interações, imagens, comportamentos e práticas, na interpretação dos respondentes que vivenciam contextos sociais específicos (GASKELL, 2003). Outra caracterização do tipo de entrevista utilizada na presente pesquisa está na classificação apresentada por Flick (2003) como entrevista episódica, um modelo flexível que pode incluir elementos presentes em outros tipos de entrevistas, como a narrativa e individual.

Segundo o autor, esse é um tipo de entrevista semiestruturada, realizada por meio de tópicos guia, os quais contêm as orientações para as perguntas que objetivam extrair do entrevistado as definições e as narrativas sobre o tema da pesquisa (FLICK, 2003). Segundo esse autor, a entrevista episódica é indicada para pesquisas com foco no conhecimento cotidiano, pois mediante as seleções das situações, os entrevistados contam, por meio de narrativas e argumentos, o seu ponto de vista. Os tipos de dados obtidos na entrevista episódica estão descritos na Figura 12 e detalhados no Apêndice C e no Apêndice D.

Figura 12 – Dados a serem obtidos na entrevista episódica



Fonte: adaptado de Flick (2003, p. 117).

A entrevista episódica é “um método sensível aos contextos situacionais concretos em que as pequenas mudanças ocorrem e ao acúmulo amplo, geral, de tais mudanças”, conforme Flick (2003, p. 115). Para o autor, um dos objetivos do pesquisador no decorrer da entrevista é distinguir a narração apresentada entre o conhecimento semântico e o conhecimento episódico. Este está ligado às circunstâncias concretas como pessoas e situações e acontecimentos específicos e aquele é um conhecimento mais abstrato e generalizado, descontextualizado de acontecimentos específicos. A entrevista episódica busca justamente acessar essas duas partes do conhecimento, para isso, o autor apresenta alguns critérios específicos que devem ser seguidos pelo pesquisador, que:

Deve combinar convites para narrar acontecimentos concretos (que sejam relevantes ao tema em estudo) com perguntas mais gerais que busquem respostas mais amplas (tais como definições, argumentação e assim por diante) de relevância pontual.

Deve mencionar situações concretas em que se pode pressupor que os entrevistados possuem determinadas experiências.

Deve ser suficientemente aberta para permitir que o entrevistado selecione os episódios ou situações que ele quer contar, e também para decidir que forma de apresentação ele quer dar (por exemplo, uma narrativa ou uma descrição). O ponto de referência deve ser a relevância subjetiva da situação para o entrevistado. (FLICK, 2003, p. 117).

De acordo com Flick (2003), a entrevista episódica promove o surgimento dessas concepções do conhecimento (semântico e episódico) dos entrevistados na abordagem do senso comum. Conforme Figura 12, a entrevista episódica foi aplicada, nesta pesquisa, por meio dos seguintes passos: (a) apresentação clara sobre o pesquisador e a pesquisa, com uma explicação simples e clara sobre a lógica a ser utilizada; (b) utilização de um guia de entrevista, baseado em uma análise prévia do campo em estudo; (c) aplicação de uma entrevista piloto para observar se o entrevistado entendeu a técnica de forma clara e se foi de fácil realização; (d) gravação da entrevista; (e) análise, juntando o *corpus* com a transcrição do áudio da entrevista e com as anotações feitas pelo pesquisador sobre as conversações informais, realizadas antes e depois da entrevista. Foram produzidos dois guias de entrevistas, um para ser aplicado com os policiais integrantes das equipes de policiamento comunitário (Apêndice C) e outro com os gestores dessas equipes (Apêndice D). Esses guias são flexíveis, isso significa que o entrevistado pode adiantar ou postergar uma resposta livremente. O entrevistador conduz o relato, interferindo na fala do entrevistado apenas quando indispensável, estimulando a produção de narrativas, argumentos e/ou explicações quando o entrevistado silencia.

As perguntas presentes no guia de entrevista apenas dão apoio ao pesquisador. As perguntas realizadas no momento da entrevista são realizadas de acordo com as circunstâncias particulares do momento. Por exemplo, em alguns momentos foi necessário fazer perguntas adicionais. Como orienta Flick (2003, p. 133):

- a) quanto à profundidade das perguntas: “tente conseguir com detalhes as partes centrais do tema em estudo. Tente aprofundar e enriquecer as respostas do entrevistado com perguntas adicionais”.
- b) quanto às definições subjetivas de conceitos relevantes para a pesquisa, considerando a história pessoal do entrevistado: “tente abranger áreas relevantes da vida cotidiana do entrevistado. As questões levam às narrativas de situação? São elas suficientemente abertas para surpresas?”
- c) quanto ao esforço de conduzir o entrevistado ao nível de experiência pessoal, evitando o conhecimento acadêmico e/ou literário sobre o tema: deve ser estimulado a livre opinião e o relato de experiências e de interesses pessoais; o desafio é fazer com que o entrevistado confie no entrevistador, pois não existem respostas certas ou erradas; “tente evitar raciocínios muito gerais sem nenhuma referência pessoal ou situacional sobre as respostas do entrevistado. O pesquisador conseguiu levar as respostas do entrevistado ao nível dos interesses pessoais?”
- d) quanto à construção do *corpus*: além da gravação da entrevista, o pesquisador deve estabelecer conversações informais, com espaços para críticas ou aspectos adicionais, e, tudo deve ser transcrito. “Use a folha de documentação, faça uma boa gravação e uma detalhada transcrição. Toda informação adicional (além da gravação) está documentada?”

Além de episódica e individual, a entrevista realizada pode também ser caracterizada como narrativa (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2003). A narrativa privilegia a realidade experienciada pelo que conta a história, ou seja, refere-se ao que é real para o entrevistado. “As narrativas não copiam a realidade do mundo fora delas: elas propõem representações/interpretações particulares do mundo” (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2003, p. 110). Por isso, a entrevista não deve ter a pretensão de julgar as falas como certas ou erradas, pois, segundo esses autores, as narrativas não podem ser comprovadas nem julgadas por quem as ouve, “elas expressam a verdade de um ponto de vista, de uma situação específica no tempo e no espaço [...] estão sempre inseridas no contexto sócio-histórico. Uma

voz específica em uma narrativa somente pode ser compreendida em relação a um contexto mais amplo” (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2003, p. 110).

As narrativas preservam perspectivas particulares de uma forma mais autêntica. O léxico do grupo social pesquisado constitui uma perspectiva de mundo, por meio da qual, histórias são contadas. As palavras e os sentidos exprimem também o modo de vida do indivíduo, são específicos a cada experiência, que é adquirida individualmente. “Um contexto é dado; os acontecimentos são sequenciais e terminam em um determinado ponto; a narração inclui um tipo de avaliação do resultado” (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2003, p. 92).

Enquanto técnica, a entrevista narrativa consiste em um conjunto de regras sobre como ativar o esquema da história, como provocar as narrações dos informantes. Segundo o autor, “a história se desenvolve a partir de acontecimentos reais, uma expectativa do público e as manipulações formais dentro do ambiente” (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2003, p. 96). O Quadro 8 sintetiza as regras básicas de procedimento para a entrevista narrativa, as quais foram consideradas na atual pesquisa.

Quadro 8 – Principais momentos da entrevista

Momentos	Regras
Iniciação	Preparar o entrevistado, conduzindo-o ao tema da pesquisa. Apresentar o entrevistador, a pesquisa e uma breve explicação de como se dará a entrevista. Começar gravando e, posteriormente, formular o primeiro tópico, inicial, para o surgimento das primeiras narrações. Emprego de auxílios visuais.
Narrações centrais	Não interromper. Somente encorajamento não verbal para continuar cada uma das narrações, sem fazer perguntas. Esperar para os sinais de finalização (“coda”).
Perguntas	Não dar opiniões ou induzir respostas. Fazer perguntas sobre ações específicas, exemplos do cotidiano, de contextos específicos. Valorizar o senso comum. Pedir maiores detalhes sobre algo que não ficou claro, ou, pedir exemplos, sugerindo novas narrações, como dizer: “pode dar um exemplo disso?”. Não discutir sobre contradições, apenas encorajar respostas como “Que aconteceu então?”.

Fonte: adaptado de Jovchelovitch e Bauer (2003, p. 97).

A entrevista narrativa é classificada por Jovchelovitch e Bauer (2003) como um método de pesquisa qualitativa, considerada também como uma forma de entrevista não estruturada e de profundidade, onde é priorizada a perspectiva do informante, minimizado a influência do entrevistador nas respostas, numa versão menos imposta, com um roteiro flexível. Apesar de esses autores afirmarem que a entrevista narrativa tenta evitar uma pré-estruturação da entrevista, eles também defendem que é ingênuo afirmar que a narração não possua estrutura.

A entrevista realizada na presente pesquisa é considerada, também, quanto à estrutura, como semiestruturada. Ou seja, optou-se por adaptá-la a um guia, conforme Apêndice C e Apêndice D. Como defende Flick (2003) a entrevista narrativa foi realizada durante o percurso da entrevista episódica. O objetivo foi obter quantas narrações fossem possíveis, conforme se ilustra na Figura 12, a fim de abstrair do entrevistado seu conhecimento semântico, argumentos de suas convicções e narrações sobre situações do cotidiano, como exemplos que pudessem reafirmar sua fala, geralmente produzida com base no senso comum.

Dentre as vantagens da técnica, Flick (2003) aponta que a entrevista episódica é, em si mesma, uma tentativa de triangulação interna ao método, pois o pesquisador tem a oportunidade de combinar diferentes enfoques em uma mesma entrevista, com narrações e argumentações, o que, segundo o autor, aumenta a qualidade dos dados, das interpretações e dos resultados. E, como limitação, o autor afirma que esse tipo de entrevista se limita ao conhecimento cotidiano. Essa técnica também possui o risco de não conseguir fazer com que o entrevistado entenda esse conceito de entrevista, fazendo com que se gerem apenas respostas que nomeiam tópicos, em vez de narrações.

Preservados seus nomes verdadeiros, os policiais que foram entrevistados e observados foram relacionados no Quadro 9, agrupados conforme os programas e as funções que exerciam.

Quadro 9 – Detalhamento dos sujeitos entrevistados/observados

Programas/Funções de cada grupo de entrevistados	Identificação	Escolaridade	Idade (anos)	Tempo na PMMG (anos)	Tempo na atual função (anos)	Entrevista (minutos)	Tempo de observação (horas)
Comandante do Batalhão; Subcomandante do Batalhão; Chefe da Pasta de Polícia Comunitária; Chefe da AGR; Policial da Seção de Planejamentos e Operações (P3); Funcionário Civil da Assessoria de Comunicação Organizacional (P5)	Ea01	Pós-graduado	47	28	4	75	-
	Ea02	Pós-graduado	40	22	2	80	-
	Ea03	Superior	43	15	3	65	-
	Ea04	Superior	37	13	3	90	4
	Ea05	Ensino médio	37	17	1	20	1
	Ea06	Superior	27	1	1	15	-

(continua)

(continuação)

Programas/Funções de cada grupo de entrevistados	Identificação	Escolaridade	Idade (anos)	Tempo na PMMG (anos)	Tempo na atual função (anos)	Entrevista (minutos)	Tempo de observação (horas)
Todos os quatro comandantes de Companhia, mais um comandante de Pelotão	Eb01	Superior	39	18	2	55	-
	Eb02	Superior	36	8	2	30	-
	Eb03	Superior	47	26	6	60	-
	Eb04	Superior	49	27	Recente	60	-
	Eb05	Superior	40	20	1	65	1
Todos os policiais empregados diretamente na RVP	Ec01	Ensino médio	46	18	10	90	25
	Ec02	Superior incompleto	54	26	10	80	
	Ec03	Superior	34	11	Recente	45	
	Ec04	Ensino médio	42	21	2	45	17
	Ec05	Superior	35	11	1	55	
	Ec06	Ensino médio	42	21	Recente	65	25
	Ec07	Superior	34	11	1	65	
	Ec08	Superior incompleto	41	21	13	75	31
	Ec09	Superior	33	9	4	45	
Patrulha Escolar, PROERD, GEPAR e PPVD	Ed01	Pós-graduado	40	17	11	45	-
	Ed02	Pós-graduado	40	12	9	60	-
	Ed03	Superior	34	12	9	70	-
	Ed04	Ensino médio	49	12	11	85	2
	Ed05	Superior	33	10	7	85	-
	Ed06	Ensino médio	35	11	1	50	-
Média/total			Média = 40	Média = 16	Média = 4	Total = 1.575	Total = 106

Fonte: elaborado pelo autor.

O público da pesquisa selecionado para a entrevista foi composto por policiais operacionais e gestores das equipes policiais no batalhão, com mais de oito anos de carreira, e

um funcionário civil²⁴ recentemente contratado pela PMMG. Os entrevistados trabalham: (a) na sede do 17º BPM ou na sede de uma das Cias PM subordinadas ao batalhão, durante o expediente administrativo; ou, (b) no serviço operacional das companhias de responsabilidade territorial do 17º BPM, em um dos programas descritos no Quadro 5. Os nomes dos entrevistados foram substituídos por códigos de identificação, com o fim de preservar a confidencialidade de seus nomes verdadeiros e para melhor referenciá-los nos resultados. O total de 26 entrevistas renderam 1.575 minutos de áudio, os quais foram posteriormente transcritos e analisados.

Conforme a análise dos dados apresentada na seção 4.6, as entrevistas foram analisadas como narrativas (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2003) dessa análise emergiram os repertórios interpretativos; as entrevistas também foram analisadas com o método de análise de conteúdo, dessa análise emergiram as redes de significações (GUESSER, 2003), em conjunto com os demais dados coletados na pesquisa.

4.5.4 Observação participante e grupos virtuais da rede social *WhatsApp*

A observação participante é uma técnica para coleta de dados em que “os observadores participantes se inserem na situação de pesquisa e na vida das pessoas que estudam [...] para estudar fenômenos que ocorrem naturalmente” (SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 1987, p. 79-80). Dessa forma, essa técnica será aplicada para analisar o trabalho cotidiano dos policiais militares do 17º BPM. O pesquisador estará presente no local onde ocorrem os fenômenos pesquisados para obter informações sobre a realidade da operacionalização das práticas estratégicas de segurança pública que envolva a inclusão da sociedade civil, sob a égide da Polícia Comunitária. Nesta pesquisa, a observação foi realizada com os policiais operacionais que compõem as equipes/programas apresentados no Quadro 5 e no Quadro 9, durante suas atividades operacionais cotidianas, sendo possível confirmar ou refutar os achados nas outras técnicas de coleta de dados.

Essa técnica é representativa dos estudos qualitativos, sobretudo numa abordagem etnometodológica, pois valoriza o contato direto e real do pesquisador com o que está acontecendo próximo dele. Richardson (2012) afirma que, com a aplicação dessa técnica,

²⁴ O Funcionário Civil, apesar de não ser policial militar e possuir apenas um ano e quatro meses de carreira, foi contratado pela PMMG mediante concurso público regulamentar e trabalha da P5, ao lado de outros policiais da seção que exercem a mesma função, por isso foi entrevistado normalmente como se policial fosse.

realiza-se uma coleta de dados no momento em que os fenômenos analisados ocorrem, sendo possível capturar os detalhes importantes do fato observado.

Se as práticas estratégicas são moldadas pela natureza inconsciente que os atores se baseiam durante a suas ações, não se pode realisticamente esperar para descobrir estas práticas somente através de entrevistas. Não é possível descobrir as práticas sociais somente na consciência explícita de seus participantes, mas também, e principalmente, no cotidiano e em suas ações e interpretações inconscientes (RASCHE; CHIA, 2009). A pesquisa em SAP é sobre as ações estratégicas cotidianas e contextualizadas, portanto, a observação participante permite experimentar as realizações dessas práticas estratégicas diárias dentro de uma organização, e não apenas o falar sobre tais práticas. Assim é possível se aproximar dos aspectos não formalizados do fazer estratégia. Segundo Rasche e Chia (2009), ao estudar práticas estratégicas, deve-se dar uma maior ênfase nas abordagens etnográficas, com o objetivo de detectar o contextual e as características ocultas.

A observação foi considerada como participante porque o pesquisador, sendo policial militar, pode acompanhar as equipes policiais na condição de integrante delas, desde que estivesse com sua vestimenta e equipamentos de trabalho. Devido às características do serviço policial, e para cooperar com a segurança pessoal dos envolvidos, é conveniente que o pesquisador esteja imerso no campo equipado adequadamente para o serviço policial militar, participando ativamente de eventuais ocorrências policiais que porventura exijam essa maior participação. Por esse motivo, as notas do diário de campo serão tomadas por meio de um gravador de voz, sendo posteriormente transcritos e analisados.

Desse modo, reconhece-se que a imersão no campo se torna mais fácil pelo fato do pesquisador já ser um policial militar, porém esse fato se apresenta também como uma desvantagem. Apesar de não trabalhar em equipes dessa natureza, nem conhecer pessoalmente quem as compõem, há sempre o risco do envolvimento pessoal no campo, o qual foi constantemente evitado. Outra desvantagem dessa técnica, identificada por Richardson (2012), refere-se ao risco de supervalorizar o que é diferente ou singular, prejudicando os aspectos relevantes à pesquisa. Embora esse risco seja amenizado pelo fato do pesquisador já ter conhecimento prévio do campo, é importante que os fatos observados e as reflexões realizadas sejam registrados no momento em que acontecem.

Todas as equipes que atuam no programa Rede de Vizinhos Protegidos (RVP) no 17º BPM foram acompanhadas por meio da técnica de observação participante. Conforme se

observa no Quadro 9, na observação participante, realizada de setembro a dezembro de 2016, totalizou-se 106 horas da seguinte forma: 5 horas com o chefe da AGR (17º BPM) na Seção de Planejamentos e Operações (P3); 1 hora com um comandante de companhia; 2 horas com o Proerd; e, 98 horas de observação participante com as equipes policiais empregadas na RVP, dentre as quais 29 horas foram destinadas às reuniões comunitárias. A observação resultou em um diário de campo, cujos registros foram posteriormente analisados, em conformidade com o que se apresenta na próxima seção.

Na AGR (17º BPM), seção que realiza a assessoria do comandante da Unidade em assuntos estratégicos, responsável também por traduzir as metas do governo estadual, do comando da PMMG e/ou do comando do 17º BPM aos policiais militares operacionais, além de acompanhar o trabalho realizado pelos profissionais numa observação participante, objetivou-se, secundariamente, capturar os seguintes dados em quatro visitas: (a) na primeira visita, durante o contato inicial, para apresentar o pesquisador e os objetivos da pesquisa, foi possível ter um contato amplo com o trabalho que realizam e os documentos que normatizam seu funcionamento; (b) na segunda visita, foi possível conhecer os documentos produzidos pelo batalhão e que são arquivados e/ou encaminhados, mapeando suas origens e seus objetivos; (c) coleta dos dados, documentos e relatórios de interesse da pesquisa; (d) entrevista com o policial, na AGR.

Na realização da observação participante, utilizou-se o roteiro descrito no Apêndice E. Durante o acompanhamento do trabalho policial, verificou-se que os policiais utilizavam o celular para se relacionarem com outros policiais e com a própria sociedade civil, inclusive no horário de folga, devido às características inerentes ao programa Rede de Vizinhos Protegidos (RVP), já apresentado no Quadro 5. Por esse motivo, as mensagens trocadas no aplicativo de mensagens instantâneas denominado *WhatsApp* também compuseram o *corpus* de pesquisa, sendo também analisadas em conjunto com os outros dados da pesquisa.

À medida que o pesquisador se relacionava com os administradores dos grupos virtuais criados pelo aplicativo de celular, onde também acontecia interação entre policiais e a comunidade civil, pedia-se para que fosse adicionado o número do telefone do pesquisador, sendo possível, assim, observar as interações que aconteciam virtualmente. Totalizou-se 32 grupos de *WhatsApp*, todos direcionados à Rede de Vizinhos Protegidos e todos ativos, com mensagens sendo enviadas praticamente todos os dias. As mensagens trocadas pelo celular foram observadas, participaram da construção do caderno de campo, que foi posteriormente

incluído no *corpus* da pesquisa, sendo enfim analisado conforme se discorre na próxima seção.

4.6 Procedimentos para a análise dos dados

Todos os dados coletados no campo foram transcritos e analisados numa abordagem qualitativa. O conjunto desses dados formou o *corpus*, onde se encontram os materiais textuais da pesquisa, como as transcrições das entrevistas, os documentos capturados, as conversações *on-line* observadas no *blog*, bem como as observações feitas pelo pesquisador no diário de campo, confeccionado durante a observação participante (BAUER; AARTES, 2003; FLICK, 2009a, 2009b).

Para a análise desse material foi aplicada o método denominada como Análise de Conteúdo (BAUER, 2003; BARDIN, 1977). Em conformidade com o que recomendam os autores, a redução inicial 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. Conforme apresentado no Quadro 6, as categorias da pesquisa guiaram as análises.

A análise das transcrições se deu com o auxílio do *software* Atlas.TI 7.5. Inicialmente, as 70 postagens e 1.496 comentários do *blog* “Abordagem Policial” foram codificados pelo que é denominado pelo *software* como *codes*, os quais foram agrupados em categorias intermediárias e, por fim, resultou em cinco categorias finais, coincidentes com as categorias da pesquisa apresentadas no Quadro 6, quais sejam: imagem, interação, gestão, objetivo e resultado. Para cada *code*, foram selecionados diversos *quotes*, utilizados também para exemplificar e justificar o elenco dos *codes*. As análises do *blog* foram relacionadas com a pesquisa documental, numa análise macro.

O processo de codificação inicial gerou uma lista de códigos, representada pelos *codes* e gerados pelo *software*, momento em que foi necessário realizar a primeira análise, com o reagrupamento dos *codes*. Os códigos duplicados foram fundidos, aqueles desviantes foram ignorados e os restantes foram agrupados em categorias intermediárias, surgindo, assim, os temas de análise mais relevantes, de onde se originou o primeiro referencial de codificação da pesquisa. Por meio dessa codificação, emergiram-se as **Redes de Significações** manifestas pelo uso da linguagem e estabelecidas nos processos interacionais, relatáveis pelos policiais

nos *blogs* e, também, por outras fontes de coleta dos dados, conforme a triangulação dos dados da pesquisa.

O Quadro 10 apresenta o processo de codificação utilizado pelo pesquisador no processo de análise do *corpus*. Essa codificação, realizada no *software* Atlas.TI por meio de *codes*, deu-se inicialmente de forma livre, ou seja, sem a definição prévia dos códigos, de forma rígida. A única limitação era que esses códigos deveriam se referir às categorias da pesquisa (imagem, interação, gestão, objetivos e resultados) e aos conceitos apresentados no referencial teórico.

Quadro 10 – Relação entre as categorias da pesquisa e os *codes* do Atlas.TI.

<i>CODES</i> (iniciais)	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIAS (finais) DA PESQUISA
<ul style="list-style-type: none"> • polícia cidadã • desvalorizada • valorizada • dicotômica (polícia boa e má) • herói • homem/macho • humana e social • repressiva • temida 	Imagem da polícia	<u>Imagem do policial e da sociedade civil</u>
<ul style="list-style-type: none"> • descrença no modelo • crença no modelo • imagem negativa do policial comunitário • imagem positiva do policial comunitário 	Imagem do policial comunitário	
<ul style="list-style-type: none"> • imagem do cidadão “de bem” • imagem do infrator • imagem da imprensa • imagem de organizações públicas • imagem de organizações privadas • imagem de partidos/ideologias políticas 	Imagem da sociedade civil	
<ul style="list-style-type: none"> • conquistar amizade dos civis • produzir a legitimidade do público • protagonizar e mediar a solução de conflitos • configurar comunidades de apoio mútuo 	Configurar comunidade	<u>Interação entre a polícia e a comunidade</u>
<ul style="list-style-type: none"> • como apreço • como função policial • como estratégia proximidade com o público 	Incentivar agrados e favores	
<ul style="list-style-type: none"> • como moeda de troca • como fatores que geram desconfiança • como fatores que geram habitualidade/cultura • esforço na tentativa de evitar agrados de civis 	Evitar agrados e favores	
<ul style="list-style-type: none"> • frente à violência, é inevitável a repressão • dificuldades de adaptação diversas 	Ação repressiva firme	

(continua)

(continuação)

<i>CODES</i> (iniciais)	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIAS (finais) DA PESQUISA
<ul style="list-style-type: none"> • produzir uma estrutura particular e não prevista de relacionamento com outras organizações públicas • produzir uma estrutura particular e não prevista de funções e responsabilidades do sistema de segurança pública • lidar com recursos estaduais escassos de forma criativa 	Improvisos	Rotinas de <u>gestão</u> do policiamento comunitário
<ul style="list-style-type: none"> • identificar e relacionar-se com lideranças civis • favores e agrados entre organizações públicas 	Público Externo	
<ul style="list-style-type: none"> • voluntarismo do militar • educação e treinamento • alto efetivo em lugares certos • salário/treinamento/valorização • dicotomia interna, oficiais e praças • problema com legitimidade da gestão 	Publico interno	
<ul style="list-style-type: none"> • implantação de novos projetos/programas • função política/apelo midiático • gestão por resultados/metass 	Nova Gestão Pública	
<ul style="list-style-type: none"> • exemplos diversos de que modelos de policiamento não funcionaram 	Outras dificuldades	
<ul style="list-style-type: none"> • ser íntegra, representar/ser exemplo de moral • tratar bem as pessoas, ser cortês/educado • falar em público, ter boa dicção, comunicar-se bem, persuasivo • saber e estar disposto a ouvir críticas • ter paciência/ser resiliente 	Perfil profissional	<u>Objetivos</u> da prática policial comunitária
<ul style="list-style-type: none"> • mobilizar pessoas em prol da segurança • interagir com a comunidade • ser leal, imparcial e justo • promover uma boa imagem da polícia militar • estar ostensivo/acessível ao cidadão • conquistar o respeito e a legitimidade de grupos específicos 	Aproximação da polícia com o cidadão “de bem”	
<ul style="list-style-type: none"> • obter informações de civis • conseguir apoio do público na função policial • incomodar suspeitos • transmitir dicas de segurança individual • a melhor maneira de ficar em segurança é nunca se sentir seguro • reprimir o traficante de drogas • impedir que o crime ocorra 	Combate ao crime e ao infrator	
<ul style="list-style-type: none"> • não agir apenas emergencialmente • exercer atividades multifuncionais • liderar a mobilização da comunidade, em prol de melhorias sociais ou simplesmente para promover amizades • auxiliar na prestação de serviços públicos de forma geral • formar cidadãos “bons” e promover o bem 	Defesa social diversificada	
<ul style="list-style-type: none"> • reduzir o número de crimes • produzir resultados (metass) • combater o tráfico de drogas e o crime violento 	Segurança objetiva	<u>Resultados</u> esperados da prática policial comunitária
<ul style="list-style-type: none"> • fornecer segurança a indivíduos dignos • inibir pequenos delitos • promover a sensação de segurança 	Segurança subjetiva	

Fonte: elaborado pelo autor.

O desafio dessa técnica foi reduzir todo o material coletado no campo de pesquisa (grande) 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 – conforme preconiza a técnica Análise de Conteúdo (BAUER, 2003).

Em relação às características da entrevista episódica, segundo Flick (2003), essa é em si mesma uma tentativa de triangulação interna ao método, combinando diferentes enfoques em uma mesma entrevista, visto que as narrações apresentadas pelos entrevistados também precisam ser analisadas. Para a análise narrativa, utilizou-se o que Jovchelovitch e Bauer (2003) denominam como “análise temática”. Nesse procedimento, constrói-se um referencial de codificação, numa redução gradual do texto qualitativo:

Primeiro, passagens inteiras, ou parágrafos, são parafraseados em sentenças sintéticas. Estas sentenças são posteriormente parafraseadas em algumas palavras-chave. Ambas as reduções operam com generalização e condensação de sentido. Na prática, o texto é colocado em três colunas; a primeira contém a transcrição, a segunda contém a primeira redução, e a terceira coluna contém apenas palavras-chave (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2003, p. 107).

Assim, a partir deste parafrasear, as situações narradas (Figura 12; seção 4.5.3) na entrevista episódica, foram dispostas em um sistema de categorias; e, como resultado, foram apresentadas na forma de **Repertórios Interpretativos**. Como sugerem os autores, para a compreensão dessas narrativas, buscou-se considerá-las em seu contexto mais amplo, afinal expressam o ponto de vista dos entrevistados, em situações específicas em tempo e espaço. Ou seja, não se busca comprovar se as narrativas são verdadeiras ou falsas, afinal, a realidade de uma narrativa refere-se ao que é real para o próprio entrevistado, não para o pesquisador. Privilegia-se, portanto, “a realidade do que é *experienciado* pelos contadores de história [...] as narrativas não copiam a realidade do mundo fora delas: elas propõem representações/interpretações particulares do mundo” (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2003, p. 110).

Durante os procedimentos de análise dos dados, foi necessário contextualizar as análises de nível micro em seu campo de análise mais amplo de nível macro, bem como considerar que o nível macro também é traduzido para o contexto das micropráticas em suas particularidades no nível micro, quando e onde as práticas se apresentam numa tensão relacional, conforme perspectiva da SAP (JARZABKOWSKI, 2004; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004). Assim, considerando que as práticas ocorrem 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 do cotidiano e do senso comum, foram relacionadas ao nível de análise macro.

A triangulação dos dados foi realizada da seguinte forma: (a) processo de codificação e análise no material produzido pelo *blog*; (b) análise das entrevistas por meio da mesma codificação, validando-a, confirmando ou refutando os códigos e os temas emergidos no *blog*; (c) para prosseguir com a validação do referencial de codificação, procedeu-se a análise do caderno de campo, produzido na observação participante, incluindo os grupos de *WhatsApp*; (d) o mesmo processo foi realizado para a análise documental do material coletado na PMMG; e, do material coletado em fontes secundárias.

5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa a partir de seis seções. A primeira seção apresenta informações que possibilita conhecer as Unidades da PMMG em Uberlândia, sobretudo o 17º BPM. As cinco seções seguintes apresentam o resultado e a análise dos dados conforme a categorias de pesquisa (norteadores das práticas policiais), respectivamente: (a) imagem: fraturada, construída socialmente e promovida pelos policiais; (b) interação: dos policiais com a sociedade “de bem”; (c) gestão: a gestão do medo por meio de estatísticas; (d) objetivos: a pluralidade dos objetivos do policiamento comunitário; (e) resultados: o que se espera das práticas de policiamento comunitário.

5.1 Conhecendo a Polícia Militar de Minas Gerais em Uberlândia

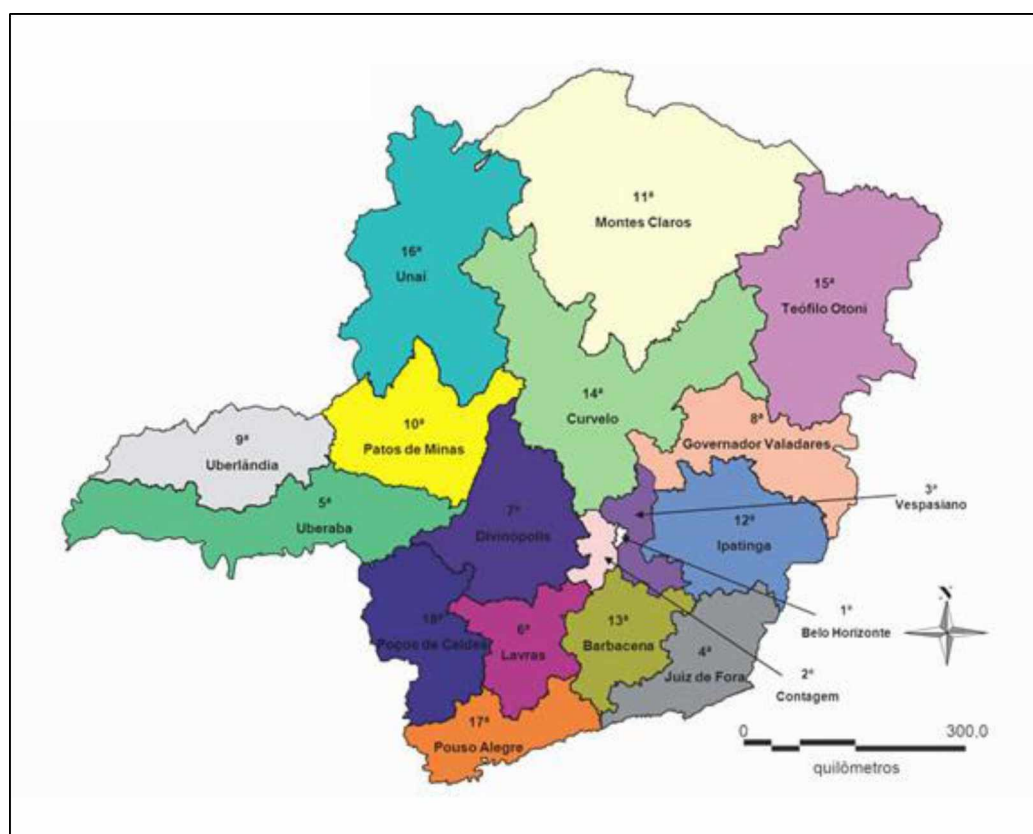
A PMMG é um dos órgãos de segurança pública do Estado mineiro, e tem suas funções estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Segundo a Carta Magna, foi garantida às Polícias Militares Estaduais de todo o país, a missão da manutenção da ordem pública, com o planejamento e a execução do policiamento ostensivo realizado de forma independente. Estabeleceu-se, então, um sistema de segurança pública composto por vários órgãos policiais com estruturas próprias e independentes, embora interligados funcionalmente no combate a violência e a criminalidade.

Atualmente, é atribuição do Estado de Minas Gerais, a gestão das políticas públicas de segurança por meio da administração da PMMG (BRASIL, 1988; PMMG, 2016a). Segundo o artigo 26, parágrafo único, da Lei Delegada número 112 do ano de 2007, que “dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do poder executivo do estado”, a PMMG, juntamente com os outros órgãos de Defesa Social, “subordinam-se ao Governador do Estado e integram, para fins operacionais, a Secretaria de Estado de Defesa Social” (MINAS GERAIS, 2007a; APÊNDICE A, Est08).

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) congrega, dentre outros órgãos de Defesa Social, as duas polícias estaduais discriminadas pela Constituição Federal de 1988, no artigo 144 (Figura 5, seção 3.1), além do Corpo de Bombeiros Militar: a Polícia Militar e a Polícia Civil. Para facilitar a gestão do Estado, conforme o Plano Mineiro

de Desenvolvimento Integrado²⁵ e o Programa Estado Para Resultados²⁶, a SEDS organizou as áreas de segurança pública da PMMG e da Polícia Civil, as quais não eram coincidentes, integrando-as “como uma estratégia de posicionamento dos órgãos policiais no espaço territorial do Estado” (SEDS, 2013, s. p.).

Figura 13 – Regiões Integradas de Segurança Pública



Fonte: SEDS (2013, s. p.).

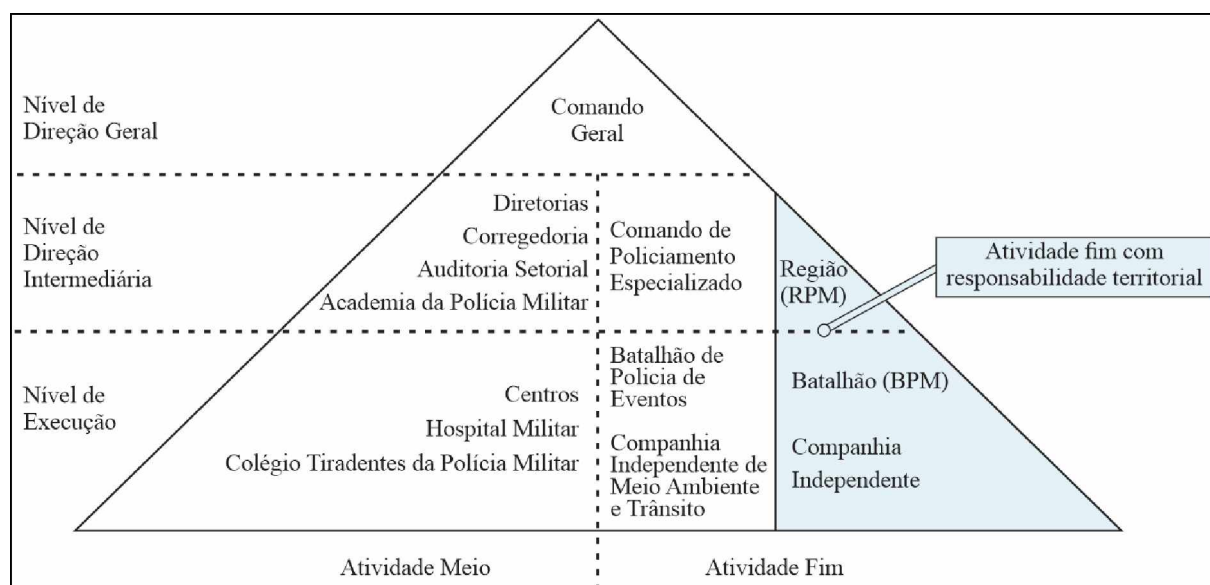
Conforme Figura 13, em cada Região Integrada de Segurança Pública (RISP) há correspondência entre um Comando Regional da Polícia Militar e um Departamento da Polícia Civil. Este procedimento, adotado desde 2003, objetivou o compartilhamento de ações e informações, com uma maior integração entre essas duas polícias estaduais, sistematizando o trabalho policial em áreas geográficas coincidentes, incluindo as subdivisões estruturais dessas dezoito regiões (SEDS, 2013).

²⁵ O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023, elaborado em 2003, revisado na segunda metade de 2006, e com a perscrutação de 2023, é um “Plano Estratégico indicativo para o Estado de Minas Gerais [...] em um horizonte de longo prazo e sob condições de incerteza” (MINAS GERAIS, 2007b, p. 5; APÊNDICE A, Est15). Esse documento está incluso na política de governo conhecida como Choque de Gestão que fora iniciada em 2003 (*vide* QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010).

²⁶ O Programa Estado para Resultados foi instituído pela já citada Lei Delegada 112/2007, no seu artigo 8º (capítulo II) que objetiva, dentre outros propósitos, alinhar as ações estratégicas do governo, instituindo objetivos e metas, com o devido acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados. Dirigida pelo Governador do Estado, o programa busca oferecer conhecimento público das metas e dos resultados relacionados à gestão estratégica do governo (MINAS GERAIS, 2007a; APÊNDICE A, Est08).

Para a presente pesquisa, considerou-se a PMMG presente em um dos 853 municípios mineiros – Uberlândia – que é sede de uma das dezoito Regiões da PMMG (9ª RPM) e de algumas das mais de 120 UEOp (Unidades de Execução Operacional) do Estado. Entre Batalhões e Companhias Independentes, considerou-se o 17º BPM como público da pesquisa. As Unidades que exercem a atividade fim da PMMG e que dividem a responsabilidade territorial do Estado, são, no nível tático, cada uma das dezoito Regiões da Polícia Militar (RPM), e, no nível operacional, os Batalhões (BPM) e as Companhias Independentes²⁷.

Figura 14 – Estrutura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais

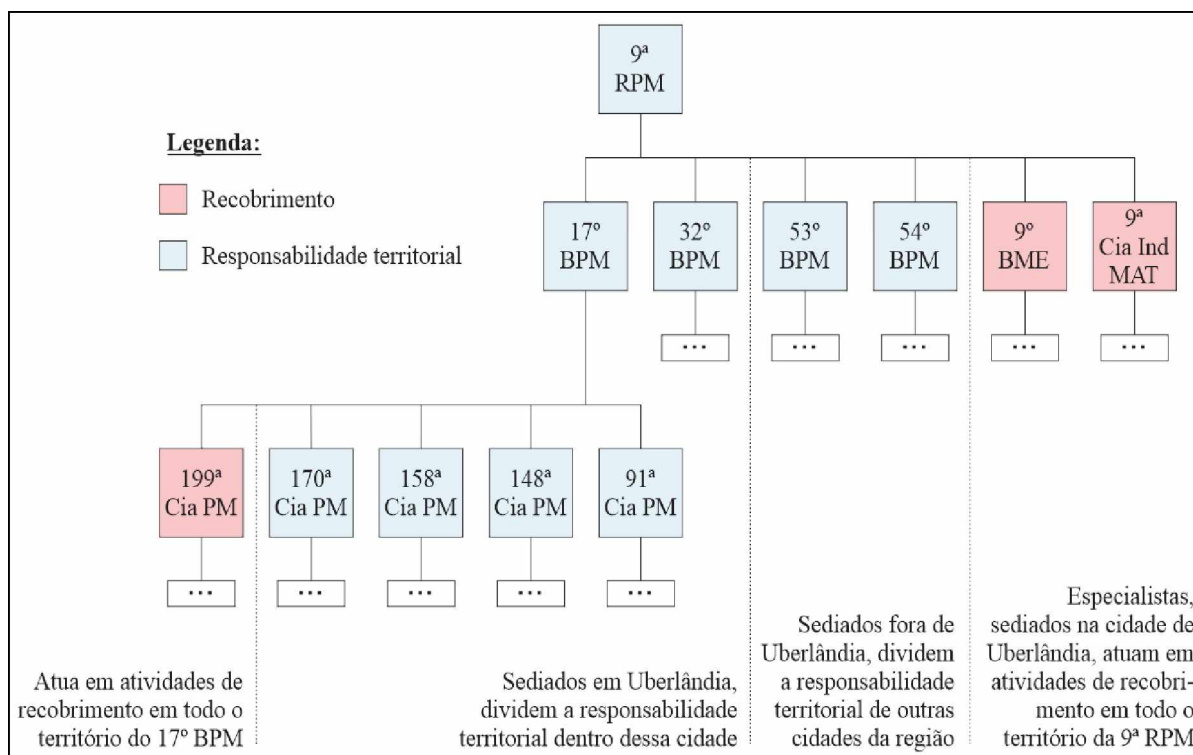


Fonte: adaptado de PMMG (2010a) – Apêndice A, Pol04.

A 9ª RPM, com sede em Uberlândia, possui a responsabilidade territorial (ou, geográfica) de dezoito municípios do norte do Triângulo Mineiro (Figura 13). Essa nona Região ainda se divide geograficamente em outras quatro UEOp (Unidades de Execução Operacional), conforme se observa na Figura 15, dentre as quais duas Unidades (17º BPM e 32º BPM) atuam dentro da cidade de Uberlândia e outras duas (53º BPM e 54º BPM) dividem a responsabilidade territorial dos outros dezessete municípios. Há ainda duas UEOp especialistas, denominados 9º BME (Batalhão de Missões Especiais) e 9ª Cia Ind MAT (Companhia Independente de Meio Ambiente e Trânsito) que fazem o chamado “recobrimento” da Região, ou seja, atuam em todos os dezoito municípios da 9ª RPM em atividades específicas.

²⁷ As Companhias Independentes (Cia Ind) possuem paridade com os Batalhões PM. Ou seja, não têm características de Companhias (Cia PM), propriamente dito. A Cia Ind, assim como os Batalhões, subordinam-se diretamente as suas respectivas RPM's.

Figura 15 – Organograma das unidades operacionais subordinadas à 9ª RPM



Fonte: elaborado pelo autor com base na pesquisa documental e nas entrevistas.

Como se observa nesse organograma, existem UEOp's de recobrimento que não possuem uma responsabilidade territorial dentro da 9ª RPM, atuando em toda a região. Essas Unidades, *a priori*, não atendem a sociedade civil diretamente, pois possuem características que as distinguem das demais. Os policiais operacionais que nelas trabalham possuem treinamentos específicos para atuarem em situações típicas de recobrimento, por exemplo: em ocorrências de alta periculosidade ou complexidade, como quando há o envolvimento de reféns, bombas, alto poder de fogo e afins; em atividades especializadas no uso de animais (cachorros ou cavalos) na procura de materiais ilícitos ou no policiamento de eventos; policiamento de Meio Ambiente que exige um conhecimento profundo da legislação ambiental; patrulhamento aéreo; policiamento de trânsito, dentre outros. Portanto, para a realização da presente pesquisa, optou-se pelo 17º BPM, sediado em Uberlândia e de responsabilidade territorial, o qual será representado pelo serviço operacional de equipes de policiais militares lotados em suas Cias PM, devido a sua aproximação com o público civil (seção 4.3).

O 17º BPM, como uma Unidade de Execução Operacional (UEOp), é “diretamente responsáveis pelo planejamento e execução dos serviços de polícia ostensiva oferecidos pela PMMG à coletividade no seu espaço territorial” (Apêndice A, Pol04, p. 71). Nesse Batalhão

há, também, cinco²⁸ companhias (Cia PM): enquanto uma atua em atividades de recobrimento em todo o território do 17º BPM, as outras quatro Cia's PM dividem a responsabilidade territorial do Batalhão em quatro áreas. Com base no mesmo critério de escolha utilizado para 9ª RPM e para o 17º BPM, o alvo da pesquisa foi direcionado para as companhias que possuem atribuições territoriais, por serem aquelas que atendem, de forma mais direta, ao público civil, inclusive por meio do policiamento comunitário.

A observação participante foi realizada, prioritariamente, nas equipes policiais que trabalhavam com o programa Rede de Vizinhos Protegidos (RVP), regulamentado pela PMMG em um documento publicado em 2011 (Apêndice A, Pol12) e revisado em junho de 2016 (Pol10). Apesar de o novo documento ter atualizado o nome do programa para Rede de Proteção Preventiva, no campo de pesquisa, durante o período que foi realizado a observação participante, os policiais ainda não dominavam o novo documento, o programa ainda tinha a nomenclatura anterior: RVP. Por esse motivo, no atual trabalho, utilizou-se a nomenclatura comumente usada pelos policiais e pela comunidade durante a observação participante.

Todos os policiais que executavam a RVP no 17º BPM foram observados e entrevistados. Foram entrevistados, também, policiais de outros programas de policiamento comunitário, como GEPAR, PPVD, PROERD e Patrulha de Policiamento Escolar, e, também, outros policiais que tinham relação com a RVP: comandantes e gestores do policiamento comunitário no batalhão (detalhamento no Quadro 5 e Quadro 9). A pesquisa documental foi conduzida pelo pesquisador com os policiais, no momento em que estes eram observados ou entrevistados, mediante a solicitação dos documentos que eles utilizavam no dia-a-dia.

No total, foram 26 entrevistas que renderam mais de 26 horas. Já o acompanhamento das equipes policiais foi realizado durante 98 horas, entre os meses de Setembro de 2016 a Janeiro de 2017. O pesquisador entrava em contato com a direção de cada uma das Companhias PM e solicitava sua inclusão na escala de serviço, momento em que compunha a equipe também como policial. Assim, nas equipes da RVP, foi possível observar o trabalho policial durante todo o turno de serviço por meio da técnica de coleta de dados denominada como observação participante (RICHARDSON, 2012).

²⁸ Na Figura 15, não foi referenciada a 119ª Cia ET (Companhia de Ensino e Treinamento), pois, essa companhia pode ser considerada também como uma seção administrativa (apoio ao serviço operacional), visto que não se relaciona com o público civil. É responsável apenas pelo ensino e treinamento dos policiais da RPM.

A RVP, comumente chamada pelos policiais locais como “vizinhança solidária”, “vizinhança”, ou apenas “rede”, é um programa promovido por meio do policiamento comunitário do 17º BPM. Consiste em estabelecer uma rede de proteção, mobilizando os moradores de uma rua ou de uma pequena região de um bairro, em prol de objetivos ligados à segurança. Cada grupo de moradores, participantes do programa, é chamado pelos policiais de “célula”. Para a criação dessas células é preciso que os moradores locais procurem voluntariamente a polícia solicitando a implantação do programa. A implementação da RVP em determinada localidade pode até ser sugerido pelo policial durante um diálogo qualquer com público, mas, a iniciativa civil é uma obrigatoriedade, pois, o programa deve ter a participação voluntária dos moradores. Geralmente, o desejo parte de um morador, que, vítima de furto à residência, ou de roubos²⁹ diversos, busca ajuda e descobre no programa uma boa oportunidade para prevenir futuros crimes. Um crime de ampla divulgação e de grande comoção popular também pode fazer com que mais grupos de civis solicitem o programa, momento em que mais células são criadas.

As células são formadas e mantidas por meio de reuniões comunitárias, feitas pelos policiais com os moradores locais. Essas reuniões são vistas, geralmente, como eventos sociais, tendo a presença de adultos, adolescentes e até mesmo crianças. Nessas reuniões, as pessoas aproveitam para se conhecerem, conversarem sobre temas diversos, e, não é raro que ao final da reunião confraternizem com um lanche patrocinado coletivamente. Além dessas reuniões oficiais pode haver, também, reuniões extraordinárias, convocadas pelo líder (civil) da célula para tratar de casos específicos ligados à segurança pública, ou, para confraternizações diversas como, por exemplo, comemorações natalinas. Os integrantes do programa são identificados por meio de uma placa de identificação, colocadas 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.

Os policiais responsáveis pela criação das células, 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

²⁹ Diferentemente do furto, no roubo há o emprego de grave violência ou ameaça à vítima.

suas mais diversas solicitações, relacionando cotidianamente com os moradores e criando laços de amizade.

Além das reuniões, a interação entre os policiais e os moradores se faz também por meio dos grupos do aplicativo de mensagens instantâneas *WhatsApp*, cujas mensagens também foram acompanhadas pelo pesquisador. Os policiais, quando não estavam empenhados nas reuniões comunitárias, preparavam as palestras, apoiavam outros policiais da Cia nos serviços administrativos, apoiavam o serviço operacional de outras equipes policiais nas emergências policiais diversas, mas, a prioridade era realizar o patrulhamento das células e atender as solicitações de abordagens a suspeitos e de patrulhamentos, feitas pelo aplicativo *WhatsApp*, ou outro meio de comunicação. Essas solicitações eram constantemente incentivadas pelos policiais durante as reuniões. Identificar suspeitos e pedir a abordagem policial dessas “pessoas estranhas” que “não são conhecidas” ou que “não moram no bairro” ou que “não se comporta como algum de nós” (notas do diário de campo) é considerado um meio de prevenção criminal, um dos objetivos da RVP.

Para os participantes do programa, eram disponibilizados números de contato especiais, como alternativas ao tradicional 190³⁰, apesar de não serem de conhecimento público: número do telefone celular de alguns policiais e o número do telefone fixo da Companhia. Nos casos em que ocorreram emergências policiais e que os participantes do programa estavam envolvidos, estes foram atendidos de forma prioritária.

Durante o período da pesquisa de campo, a observação participante possibilitou que o pesquisador estivesse presente em diversas ações realizadas pelas equipes policiais da RVP: reuniões comunitárias, patrulhamentos nas células da RVP, contatos pessoais realizados pelos policiais com os moradores locais, atendimento às reclamações e solicitações dos moradores, 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. O pesquisador buscou cumprir as escalas de serviço de forma completa, do início ao fim do turno de serviço, desde a preparação dos equipamentos policiais (no chamado “pré-turno”),

³⁰ O número de telefone conhecido como 190 é a forma mais rápida para contatar a Polícia Militar, no Brasil. É uma ligação telefônica gratuita utilizada para solicitar amparo ou comunicar ocorrências, como roubo, furto em andamento, agressões e/ou demais emergências policiais. Além do 190, as chamadas de emergência feitas à Polícia Militar brasileira também podem ser feitas pelos números 112 e 911, adotados pela Europa e pelos Estados Unidos, respectivamente.

a instrução prévia do comandante às equipes no início do turno, ainda aquartelada, até o encerramento, com a confecção de relatórios e a entrega dos materiais da Cia.

Durante o andamento da pesquisa, o pesquisador viu a necessidade de acompanhar, também, a rotina administrativa do Batalhão, com especial atenção à Seção de Planejamentos e Operações (P3) e à Assessoria de Gestão para Resultados. Esta última, mais conhecida como AGR, foi criada por iniciativa do 17º BPM, e da 9ª RPM, para acompanhar os resultados da Unidade e auxiliar a gestão das atividades operacionais por meio da: confecção de relatórios, do manuseio do banco de dados sobre segurança pública, e, principalmente, da análise e da apresentação de estudos estatísticos. Acompanhou-se, também, o fluxo de informações que acontecia entre os policiais operacionais, da RVP, e a Seção de Planejamento e Operações, mais conhecida como P3. Os relatórios que a P3 solicitava aos policiais da RVP eram arquivados e/ou enviados para as instâncias superiores de gestão, como a RPM e o Estado Maior da PMMG, em Belo Horizonte. Percebeu-se, também, durante o acompanhamento da confecção, da transmissão, do arquivo e da análise desses relatórios, que parte deles era de interesse da Assessoria de Comunicação Organizacional, mais conhecida pelos policiais pelo nome de P5.

Além do acompanhamento realizado por meio da observação participante, da análise das interações feitas pelo *WhatsApp*, das entrevistas com os policiais envolvidos e da pesquisa de documentos apontados pelos próprios policiais durante as observações e as entrevistas, foi necessário considerar, também, o nível de análise macro, conforme sugerido por Wilson e Jarzabkowski (2004): qualquer uma das atividades pesquisadas estará relacionada tanto ao contexto micro quanto ao macro. Tentou-se compreender os microfenômenos em seu contexto social mais amplo (JOHNSON; MELIN; WHITTINGTON, 2003; JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007), pois os atores envolvidos não estão interagindo de forma isolada, mas sofrem influência das pluralidades das instituições sociais das quais eles pertencem. Para isso, foi feita a pesquisa documental de documentos do governo federal, no governo do Estado de Minas Gerais e na própria PMMG, conforme apontado pelo Apêndice A e pelo Apêndice B.

Inicialmente, foi feita a busca pela *internet*, nos *sites* oficiais de cada instância governamental, sobre as práticas realizadas em nível macro que se referiam à Polícia Comunitária. Conforme descrito no Apêndice B, foi possível reunir as notícias oficiais divulgadas pelo Ministério da Justiça (Governo Federal), pelo Governo de Minas e pela

Secretaria de Defesa Social (SEDS), também do Estado de Minas Gerais, que apontam um esforço do Estado e da União em promover o policiamento comunitário. Em seus *sites* oficiais³¹, foi pesquisada a palavra-chave *Polícia Comunitária*, sendo encontradas 13 notícias referentes às práticas de policiamento comunitário do Governo Federal, 42 do Governo de Minas Gerais e 9 da SEDS.

Posteriormente, a partir da identificação desse esforço macro em promover a Polícia Comunitária, foi possível pesquisar documentos que orientavam e/ou regulamentavam essas práticas. Conforme listado no Apêndice A, verificou-se a existência de documentos do Governo Federal e, também, do Governo do estado de Minas Gerais acerca desses propósitos. Foi possível, também, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, subordinada ao Ministério da Justiça/Governo Federal, reunir apostilas dos cursos de Polícia Comunitária ministrados aos policiais do país, com o objetivo de “contribuir com o processo de formação e aperfeiçoamento dos operadores de segurança pública por meio da filosofia de Polícia Comunitária” (Apêndice A, Cur03, p. 7). Ainda segundo esse documento, o Ministério da Justiça tem se esforçado para difundir a Polícia Comunitária no país:

Desde 2006, o Ministério da Justiça promoveu a composição do Grupo de Trabalho para composição da Matriz Curricular de Polícia Comunitária. Os cursos formulados foram o Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária, Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária, em lide e posteriormente o Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária – Sistema Koban, e o Curso Nacional de Gestor e Operador de Polícia Comunitária – Sistema Koban [...] Com esta doutrina, buscamos difundir a estratégia de polícia de proximidade em todas as unidades da Federação, por meio de acordos de cooperação técnica. Com o desdobramento do processo, foram formados mais de 70.000 policiais militares, policiais civis, bombeiros, guardas municipais e agentes comunitários em cursos presenciais de Polícia Comunitária (Apêndice A, Cur03, p. 7).

De forma complementar, ainda numa análise macro, buscou-se compreender o contexto dessas práticas de Polícia Comunitária por meio da análise dos *blogs* policiais. Os esforços de proximidade das Polícias Militares com a sociedade civil, nos Estados, estariam sendo promovidos não de forma isolada pelos órgãos oficiais, mas a difusão dessas novas formas de policiamento estaria acontecendo meio a um contexto compartilhado, representados pelos próprios policiais militares do país.

Considerada também como uma pesquisa documental, as postagens *on-line* foram levantadas com base nas publicações e comentários publicados nos *blogs* policiais,

³¹ As notícias oficiais foram encontradas no *site* do Ministério da Justiça, Governo Federal (<http://www.justica.gov.br/noticias/>), do Governo de Minas (<http://www.mg.gov.br>) e da Secretaria de Estado de Defesa Social (<http://seds.mg.gov.br/>).

considerados aqui como verdadeiros espaços de socialização dos policiais (MONTARDO; PASSERINO, 2006; RAMOS; PAIVA, 2009). O *blog* Abordagem Policial foi selecionado para a pesquisa. Os seus fundadores informam que são policiais e que objetivam produzir conteúdo de interesse policial. A pesquisa nesse *blog* mostrou que as setenta postagens pesquisadas utilizaram uma linguagem formal, própria do meio policial, bem como, também, os mais de mil e quinhentos comentários utilizaram uma linguagem informal, jargões e gírias, típica também do meio policial, similar com o que fora observado no 17º BPM.

Protegidos pelo anonimato do *blog*, os policiais fazem análises informais sobre as práticas policiais; sobre os policiais e os policiamentos; sobre os governos e as diversas instituições policiais brasileiras relacionadas com a segurança pública; e, sobre os líderes políticos e os comandantes militares, oficiais e praças. O *blog* também traz críticas e elogios a colegas de trabalho, há troca de experiência, relatos de eventos, comentários sobre reportagens policiais de todo o país, reivindicações de direitos, compartilhamento de análises pessoais sobre leis e regulamentos, sobre tendências e acontecimentos específicos. É um ambiente produtivo para pesquisas acadêmicas nos mais diversos campos.

O conteúdo do *blog* é essencialmente heterogêneo, ou seja, não é estável nem consensual. Há diversas contradições e diversidades de ideias, o que promove ainda mais as discussões entre os policiais nessa rede social, com a apresentação de opiniões diversas, argumentos e narrativas que os exemplificam. Assim, durante as análises, buscou-se por elementos mais estáveis dos quais foram retirados os Repertórios Interpretativos, que, juntamente com as entrevistas e as conversações presenciadas na observação participante, foram sistematizados, dando voz à multiplicidade dos sujeitos e suas interpretações.

As postagens mais comentadas se referiram, por exemplo, a propostas legislativas de desmilitarização; discussões, na imprensa, sobre as vantagens atribuídas por civis a policiais militares como entrada franca em eventos de entretenimento e cortesias em restaurantes; legalização do protesto em favor da legalização da maconha; imagens negativas retratadas por novelas e reportagens jornalísticas; assassinato de um artista de *funk* que louvava o mundo do crime e convocava a morte de policiais; propostas de melhorias salariais; greves de policiais que, a propósito, são proibidas por lei; reivindicação salarial e por melhoria das condições de trabalho; prêmio por desempenho e produtividade policial; ocorrência policial conduzida por uma equipe considerada heroica; morte de policiais *versus* morte de civis; fracassos de

programas de Polícia Comunitária diversos; direitos humanos e a proteção dos criminosos, comumente chamado de “bandidos”; dentre outros.

Nessas mais diversas postagens, há a presença de dicotomias recorrentes, ou seja, sempre lembram (ora a favor, ora contra) de argumentos sobre: os “anos de chumbo” da ditadura militar; a desmilitarização das polícias e o treinamento repressivo orientado ao inimigo; a humanização das práticas policiais, com uma abordagem social do crime; a abordagem preventiva da segurança pública, promovendo uma imagem amistosa da polícia; a legalização das drogas; usuário de drogas visto sob a ótica da saúde pública; dentre outros. As mesmas inquietações e discussões, presentes no *blog*, foram frequentemente observados nas outras fontes de dados de nível micro.

Essas análises no campo macro foram contrapostas à pesquisa no nível micro. As entrevistas e as observações realizadas com policiais em sua atuação cotidiana ora confirmou e ora negou as informações do nível macro. Todavia, ficou evidente o fluxo de informações entre os dois níveis, pois as interpretações desses policiais, no cotidiano operacional do 17º BPM, são compartilhadas no contexto social analisado: o ambiente policial. Além de padrões e repetições, a pesquisa também mostrou contradições e diferenças de interpretação entre o nível micro e macro, dentro dos interesses da pesquisa etnometodológica (COULON, 1995; GARFINKEL, 1967). Afinal, aceitar a diversidade do senso comum não significa abrir mão do consenso. Com base nessa abordagem, foi possível observar: “como os atores de senso comum o produzem e tratam a informação nos seus contatos e como utilizam a linguagem como um recurso” (COULON, 1995, p. 32). No decorrer das discussões no *blog*, emergiram-se argumentos e narrativas para defesas de realidades que foram posteriormente categorizados e agrupados em Repertórios Interpretativos, e, também, em Redes de Significação que os representam em seus múltiplos temas.

5.2 A imagem fraturada, construída socialmente e promovida pelos militares

O contexto social amplo das práticas de Polícia Comunitária foi analisado, inicialmente, pela pesquisa documental proveniente de diversas fontes, dentre elas o *blog* “Abordagem Policial”, cujo conteúdo foi codificado. A partir daí, conforme já apresentado na seção 4.6, buscou-se a triangulação dos dados, com a inclusão de análises de nível micro, dos dados gerados nas entrevistas e na observação participante. Esse procedimento auxiliou no

mapeamento das Redes de Significações manifestas pelo uso da linguagem e estabelecidas nos processos interacionais (GARFINKEL, 1967; COULON, 1995; GUESSER, 2003), conforme se apresenta na Figura 16, utilizada como base para a construção da presente seção.

Na Figura 16, as Redes de Significações são apresentadas em *codes* emergidos do *software* de análise qualitativa Atlas.ti. Observa-se que alguns desses *codes* são centrais e merecem atenção. A relação entre alguns *codes* também se destacam e será apresentada nesta seção. O primeiro *code*, que parece ser central, é a imagem do herói atribuída ao policial. Verificou-se que as práticas estratégicas em nível micro, no 17º BPM, tanto na observação participante quanto nas entrevistas com os policiais praticantes, se dão de forma contextualizada com as práticas macro, analisadas por meio da pesquisa documental e da conversação presentes nos *blogs* policiais.

Assim como a atribuição dada aos principais personagens de obras literárias e cinematográficas, de grandes homens divinizados, a imagem do *herói* é também uma atribuição assumida pelos policiais. Heróis são mais que humanos, atuam sem medo contra o mal, protegem as pessoas, arriscam suas próprias vidas defendendo a vida de outros e lutando contra as ações do mal, e, ainda, conseguem cativar os sonhos das crianças. Assim como “verdadeiros” heróis, policiais ovacionam o fato de doarem sua vida em prol do “bem”. Atos heroicos são relatados cotidianamente e aplaudidos pelos colegas de profissão. Os “policiais reais” parecem esperar o mesmo reconhecimento do público que ovaciona os heróis “dos quadrinhos”, por atuarem tanto em coisas pequenas quanto em grandes acontecimentos. Os “heróis” salvam desde o planeta até um animal de estimação, cujo dono é uma criança que chora ao pé de uma árvore. Geralmente, decepcionam-se frente à expectativa que essa imagem provoca, pois não recebem o reconhecimento que esperam. Afinal, não é qualquer um que possui a honra e a coragem suficiente para ser um “verdadeiro herói”. A esses heróis espera-se que sejam oferecidos direitos acima dos cidadãos comuns.

A imagem do herói, produzida socialmente, promovida pelos policiais e recepcionada pela sociedade, coaduna com o que propõe Becker (2008). Segundo o autor, alguns policiais possuem um “interesse missionário em reprimir o mal” (BECKER, 2008, p. 161) assumindo a função de “impositores de regras”. Estes consideram que a existência dessas regras (regras sociais utilizadas para a caracterização do desvio) é que lhe garante a profissão, sentindo a necessidade, como consequência, de mostrar que o problema ainda existe e que as regras ainda precisam ser impostas.

Em Minas Gerais, o Estado, por meio da legislação, também promove essa imagem ao instituir as promoções por “ato de bravura” (Apêndice A, Est07). Essas promoções são previstas para os casos de ação consciente e voluntária, que demonstre coragem e audácia com evidente risco à vida:

Art. 22. A promoção por ato de bravura é decorrente da ação praticada pela praça, de maneira consciente e voluntária, com evidente risco à vida e da qual não se tenha beneficiado o agente ou pessoa de seu parentesco até 4º (quarto) grau, cujo mérito transcenda em valor, audácia e coragem a quaisquer atitudes de natureza negativas porventura cometidas (Apêndice A, Est07).

Nos casos em que o policial morre em serviço, a promoção também acontece, na modalidade “*post mortem*”. O enterro é feito com honrarias militares, como forma de confortar a família e enaltecer os valores policiais militares. Nesses casos, todos relembram o risco cotidiano inerente à função militar, mas, também, imputam ao acidente ocorrido um valor moral, admirado e respeitado pela grande maioria dos policiais. Esses fatos são capazes de impulsioná-los com ânimo para continuarem fazer o que fazem.

Nas postagens do *blog*, comentários sobre um policial morto em serviço, a expressão utilizada foi “morto em combate” como costumam dizer, representam a imagem do herói: “viveu e morreu como um herói”; “heróis de guerra”; dentre outros. Há, também, comentários que lembra a função “heroica” que esses policiais se dispõem a fazer: “o policial arrisca a vida todos os dias para salvar a vida de gente que ele nem conhece”. São comentários que mostram a imagem do herói presente na função policial, mesmo para aqueles que se valem dela para negá-la, como em: “policiais não são super-heróis!”, lamenta um policial frente à morte do colega.

A morte em serviço e, também, os perigos da profissão são lembrados e vistos como inerentes à função policial que está consequentemente e intimamente ligada ao herói. Assim, consideram a função policial inerente a uma classe especial de pessoa, divinizada. Não se

consideram apenas como funcionários públicos, profissionais, consideram-se como “verdadeiros heróis”, cujas habilidades sobressaem às capacidades humanas normais.

A postagem do *blog* intitulada “Carta de um policial morto em serviço” representa bem a imagem do herói atribuída ao policial. Um soldado teria deixado uma carta-poema nas mãos de sua esposa dias antes de morrer, decorrente de uma intervenção policial, num assalto a uma lanchonete. Depois do lamentável ocorrido, a carta foi publicada pelo *blog*:

Enquanto todos dormem, eu estou em lugares inimagináveis, matagais intransponíveis, bueiros fétidos, casas abandonadas, entre outros lugares a que alguém normal se recusaria ir [...] Enquanto todos dormem, eu estou travestido de herói e mesmo não tendo superpoderes estou pronto para enfrentar o perigo, para desafiar a morte e, ‘quicá, sobreviver’; Enquanto todos dormem, eu estou dividido entre o medo da morte e a árdua missão de fazer segurança pública [...] Esse texto eu dedico a todos os policiais que, como eu, só desejam voltar para casa vivos (*Blog Abordagem Policial*).

Notícias como essa sempre provocam no *blog* uma intensa discussão sobre as condições de trabalho e sobre a valorização da profissão policial. Interpretações similares também foram identificadas nas entrevistas e na observação participante. Também se verificou no *blog* que muitos civis se tornaram policiais movidos pela admiração que têm pela figura do herói. Arriscar a vida em prol da defesa de outras pessoas os faz sentir como heróis, sentem como se estivessem escolhido o lado “do bem” contra o “mal”. A imagem do herói é também lembrada pelos policiais entrevistados. Um gestor da Polícia Comunitária, na entrevista, discorre sobre a dificuldade que essa imagem traz para a promoção do policiamento comunitário:

Você já viu algum filme de polícia comunitária? Viu um policial que retrata a polícia comunitária? Não. Filme policial é de ação. Policial é um herói. Todo filme de policial, o policial é herói, ele troca tiro... ele rola, ele invade, ele mete o pé na porta. Então [...] a referência que o pessoal tem de polícia é aquele, que é feito por Hollywood [...] O imaginário coletivo pensa que polícia é a polícia do filme, policial bom é aquele que dá tiro, é aquele que mete o pé na porta, que bate no bandido [...] Então quando a pessoa vem do meio da sociedade e ela chega aqui, ela chega com aquela visão, se você pegar com a maioria dos recrutas o quê que eles querem? ‘não, eu quero ação, eu quero ir pra Rotam’, ‘eu quero ir pro GATE’, ‘eu quero...’. Por quê? Ele viu isso cara, é isso que ele sabe de polícia. Sendo que, na verdade, a gente sabe que um policial comunitário sozinho talvez faz mais (Ea02).

Como apresentado na Figura 16, a imagem do herói está ligada também a uma visão dicotômica entre “o bem” e “o mal”. No *blog* há comentários como: “arriscar pra salvar a população dos bandidos [...] quem *ñ* gosta de Polícia é bandido”; e, “[...] cruzar a madrugada com uma simples pistola na cintura, enfrentando bandidos armados de fuzil para salvar vidas

de pessoas que sequer conhece”. A figura do herói também está ligada a uma visão repressiva, temida:

O policial, para o brasileiro médio, é considerado o “irmão mais velho” a quem se pode recorrer para retaliações, ameaças e ofensas. Ou mesmo um brutamonte que sempre terá uma forma violenta de lidar com os seus problemas, a quem, portanto, deve-se temer (*blog* Abordagem Policial).

Há, também, uma relação com a imagem masculina do policial, visto geralmente com aspectos de “homem/macho”, pois geralmente são valorizadas a força, a truculência e a rusticidade. Afinal, heróis são comparados a guerreiros e a outros termos semelhantes. A imagem do herói remete à guerra; e a imagem da guerra remete automaticamente ao inimigo. “Lamentável a morte de dois guerreiros” publicou um *internauta* ao comentar sobre a morte de dois policiais em serviço.

O dicionário qualifica “rusticidade” como “Qualidade do que é rústico. Simplicidade extrema que chega ao limite da grosseria. Rudeza, grosseria, incivilidade (opõe-se a urbanidade)”. Por incrível que pareça, ao policial, notadamente o policial das ruas, é exigida tal característica, que vai de encontro à polidez exigida no seu trato com o cidadão, mas é perfeitamente necessária em várias ocorrências (*blog* Abordagem Policial).

Na observação participante, um civil, de maneira amistosa, ao ver os policiais que entravam em um lugar público a pé, usou o bom humor para cumprimentar os militares. Um dos civis falou para o amigo ao lado, de forma que os policiais ouvissem: “olha só, mandei eles vir aqui te prender” (notas do diário de campo). Tanto os civis quanto os policiais riram, se cumprimentaram e o civil continuou a piada, apontado para seu amigo civil e dizendo para os militares: “vem prender, pode prender, ele está aqui oh” (notas do diário de campo). Brincadeiras semelhantes foram presenciadas algumas vezes pelo pesquisador, evidenciando a existência de uma imagem repressiva direcionada aos policiais. Outro exemplo é quando a criança vê no policial a figura do castigo, que é reforçado pela mãe quando se diz ao filho “se você me desobedecer, o policial vai te prender” (notas do diário de campo).

Quando, em prol da imagem de um herói, se promove uma imagem de uma polícia temida, há, também, a desvalorização do herói, sobretudo pelos meios de comunicação em massa. Quando a imprensa e ideologias políticas promovem uma imagem de desvalorização da polícia, os policiais recebem esses esforços como uma afronta. A desvalorização do herói, também apontado na Figura 16, traz uma contradição com a polícia valorizada, provocando crises de imagem e a descrença do modelo.

Essa imagem de uma polícia que deve ser temida tem origem antiga, como afirmam os entrevistados:

O problema que a gente encontra até hoje, é receio da população local [...] porque eles têm aquela imagem antiga, que veio ao longo da história, eles ainda pensam que o policial é aquele que vai dar um susto, o policial é aquele que vai resolver dando *tapão* na cara do cara que está incomodando ele, e nós não fazemos mais isso, nós só trabalhamos no limite da lei (Ed01).

Algumas pessoas percebem “Ah, antigamente a polícia era *mais ruim*, mais sem educação, hoje vocês são diferentes na educação”. Mudou um pouco e eles percebem. Poucas pessoas percebem isso... mas, uma boa parte consegue perceber, sim (Ec04).

As pessoas que valorizam e constroem a imagem de uma polícia temida, puramente repressiva, são pessoas da sociedade, policiais ou não, aquelas que Becker (2008) chamaria de os “criadores de regras”. Essas pessoas estão interessadas no conteúdo das regras historicamente e socialmente construídas, regras que formam e caracterizam *outsiders*, pois elas julgam que “nada pode estar certo no mundo até que se façam regras para corrigi-lo [...] é fervoroso e probo, muitas vezes hipócrita [...] eles acreditam tipicamente que sua missão é sagrada [...] interessado em impor sua própria moral aos outros” (BECKER, 2008, p. 153). Essas regras históricas, arraigadas na sociedade brasileira e reforçadas pelo contexto social violento do país (BRASIL, 2013; CANO, 2006; FBSP, 2015, 2016; FERREIRA et al., 2009; G1, 2016, 2017; KRUCHIN, 2013; LIMA; BUENO, 2015; MARTINS; VERSIANI; BATITUCCI, 2011; ONUBR, 2015; SILVEIRA, 2007, 2008; SOARES, 2015; SOUZA, 2015) foram criadas porque as regras, até então existentes, não satisfazem os criadores de regras, sendo necessária a construção dessa imagem de uma polícia temida, pois, há o mal que os perturba.

A imagem fraturada do herói, valorizado e desvalorizado, humanizado ou superhumano, influencia e é influenciada pela imagem fraturada da polícia (boa/má, repressiva/preventiva, comunitária/tradicional, temida/amiga) e da sociedade civil (cidadão “de bem” e “bandido”). Essa desvalorização pode promover, também, a imagem de um herói morto, com a perda da motivação do profissional. Aqui há um visível embate entre (a) policiais que são apaixonados pela polícia, ou civis que sonham ser policiais, com (b) policiais desgostosos, que colocam em evidência, sobretudo, a realidade da violência brasileira, como em: “Quer assinar sua sentença de morte vire policial no rio” (*blog Abordagem Policial*).

Um dos produtores do *blog* publicou um texto afirmando que recebeu um e-mail de um leitor que teria o chamado bastante atenção. O e-mail tinha por título “a polícia é um cemitério de sonhos” e serviu de matéria prima para estimular a discussão.

O colega dizia de seu entusiasmo ao ingressar na corporação que hoje serve com pouco (ou pouquíssimo) prazer. Achava sensacional, ao realizar as etapas do concurso, a possibilidade de investigar crimes, prender malfeitores, ser responsável, de certo modo, pela promoção da justiça neste país tão carente de honestidade. Sim, ele ouvia histórias de corrupção e desmandos, mas acreditava que era possível fazer a diferença, ser digno e, dentro da sua esfera de responsabilidade, fazer a coisa acontecer. “Mas tudo muda, colega, quando se vive a ineficiência do serviço público brasileiro numa área em que qualquer deslize vale um tiro na cabeça – sua ou de um cidadão na rua” [...]E foi após estes desabafos que o colega chegou à idéia do “cemitério de sonhos”, um lugar que, segundo ele, as boas vontades são convertidas ou em apatia ou em perversidade – ele mesmo se colocava no primeiro grupo (*blog* Abordagem Policial).

Os comentários que se seguiram dão conta de que a intenção do autor foi alcançada. A discussão foi extensa, os argumentos se agrupavam ora defendendo o tal sonho e o ânimo de enfrentar e melhorar uma realidade complicada, mostrando-se como verdadeiros profissionais apaixonados e dedicados pelo que fazem, ora criticando essa visão, como nos fragmentos abaixo, de autorias diferentes:

não se alimentam de sonhos e sim de: Arroz, feijão, Carne, etc... Aqueles que sonham e podem trabalhar até de graça em breve deixo o número da minha conta corrente, para após ingressarem nas corporações possam doar seus salários para mim.

“O cemitério dos sonhos”, pra mim, nada mais é do que mentes fracas [...]

Lendo alguns dos comentários, percebi que tem muita gente que está no lugar errado, na profissão errada. Muitos caíram de para quedas na polícia, ou por necessidade ou oportunidade do momento. Quem tem o sonho de ser policial, vai ser policial e viver a plenitude do seu sonho. O sonho é maior que qualquer decepção que possa surgir, ele é a emoção da conquista de está onde você sempre quis (*blog* Abordagem Policial).

Enquanto a imagem do herói sucinta a admiração das crianças, dos jovens e de outras parcelas da sociedade que louvam a existência de heróis, como alguém a quem se pode recorrer em caso de necessidade, a realidade de uma sociedade violenta, com altas taxas de homicídios, emerge nessa relação provocando crises de imagem. De um lado, uma polícia repressiva e temida; do outro, uma polícia cidadã, que valoriza uma imagem humana e social, porém, vista com descrença, vista como incapaz de lidar com o crime. Essas tensões são encontradas tanto nas análises micro quanto nas análises macro da pesquisa. O Quadro 11, mostra uma sistematização de argumentos extremos utilizados para defenderem o fato de a polícia ser valorizada ou não pelo público civil. Ambos utilizam o fato de a polícia ser temida

ou não ser temida. Dispostos em Repertórios Interpretativos, o Quadro 11 mostra as fontes dos argumentos contraditórios sobre a valorização da polícia.

Quadro 11 – Fonte de argumentos contraditórios sobre a valorização da polícia

Imagem da polícia	ARGUMENTOS	
	A polícia é temida	A polícia não é temida
A polícia é valorizada	<p><i>A polícia é valorizada porque ela é temida. Então, a polícia precisa permanecer essencialmente repressiva.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Defensores exultantes das políticas repressivas. • Origem da imagem do policial herói. • Paixão policial/honra militar, louvor à história militar e à imagem tradicional da polícia. 	<p><i>A polícia é valorizada porque ela não é temida. Então, a polícia precisa permanecer essencialmente preventiva.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Defensores exultantes das políticas preventivas. • Voluntário por adaptar novas práticas policiais. • Louvor à polícia cidadã, moderna e humana.
A polícia é desvalorizada	<p><i>A polícia não é valorizada porque ela é temida. Então, a polícia precisa passar a ser essencialmente preventiva.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Defensores das políticas preventivas, atualmente insatisfeitos. • Voluntarismo desvalorizado. • Frustração por práticas preventivas ineficientes. 	<p><i>A polícia não é valorizada porque ela não é temida. Então, a polícia precisa passar a ser essencialmente repressiva.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Defensores das políticas repressivas, atualmente insatisfeitos. • Herói desvalorizado e desmotivado. • Frustração por práticas repressivas ineficientes.

Fonte: elaborado pelo autor.

Essas dicotomias presentes na imagem da polícia promove uma imagem extremamente negativa do criminoso (cidadão infrator), comumente chamado de “bandido” (às vezes também de “vagabundo”). Um exemplo é quando os “Direitos Humanos” são vistos como uma “entidade” que os protege, punindo a ação policial, promovendo uma imagem fraturada entre bons e ruins, mocinhos e bandidos. Isso agrava ainda mais a imagem negativa do infrator, associado também a impunidade e à descrença na capacidade do sistema prisional em recuperar os presos reinserindo-os adequadamente de volta para a sociedade. Por isso, há certa hostilidade contra a mídia, advogados, Organizações Não Governamentais ligadas aos direitos dos presidiários e, sobretudo, contra ideologias políticas partidárias progressistas que constroem e/ou defendem modelos ideais sem compartilhar essa imagem fraturada do meio policial, agravado pela violência do país.

Essa imagem do cidadão também é compartilhada socialmente. No *blog*, é recorrente a frase: “Bandido bom é bandido morto”, principalmente depois da publicação do estudo da FBSP (2015), que, com base no levantamento estatístico, afirmou que 50% dos residentes nas grandes cidades brasileiras concordam com essa frase. Esse estudo foi publicado pela imprensa, publicado no *blog* e intensamente discutido pelos policiais, que se posicionavam a favor e também contra a frase, levantando debates fervorosos sobre o assunto. A imagem

negativa do infrator é frequentemente acompanhada de exemplos do cotidiano violento da sociedade brasileira, em que criminosos cometeram verdadeiras barbáries, levantando argumentos que manifestam a descrença da capacidade da justiça em punir “adequadamente” o infrator e, sobretudo, em recuperá-lo.

Apesar das opiniões não serem homogêneas no *blog*, percebe-se que há certa coerência interna nos argumentos daqueles que concordam com a frase “bandido bom é bandido morto”, pois geralmente, também se manifestam descrentes do modelo de policiamento comunitário. A descrença no modelo de Polícia Comunitária está diretamente ligada a uma visão conservadora do combate ao crime, apostando na eficácia da persecução penal com a descrença da recuperação do infrator. Entre os que acreditam no modelo de proximidade e no policiamento preventivo, há divergências, uns concordam com a frase, outros não. No geral, no *blog* há uma tendência conservadora, apesar de parte dos comentários demonstrarem uma crença no policiamento preventivo dedicado ao cidadão “de bem”.

Pelo fato das entrevistas terem sido feitas com policiais que, de alguma forma, relacionam-se com o policiamento comunitário no Batalhão, e, são voluntários para tal empenho, acreditam massivamente no modelo produzido pela Polícia Comunitária. Entretanto, mesmo assim, são ainda fortemente influenciados contextualmente pela visão negativa do “bandido”, como se observa nas entrevistas seguintes:

É muito difícil trabalhar com segurança pública. A gente não pode ter o cidadão de bem contra a gente. A gente tem que ter ele do nosso lado. Se não, o nosso trabalho vai ficar muito difícil, a vida deles vai ficar muito difícil, né. A gente vê como policial que, a cada dia, novos bandidos vão nascendo, vão se criando, vão surgindo. Morre muito, mas nasce muito, surgem muitos, né. A gente tem que pegar o cidadão de bem e trazer ele para lutar com a gente. Dentro da possibilidade deles (Ec05).

5% *ai* não quer aproximação, [...] normalmente, bandido não gosta de polícia, porque nós, os policiais, nós estamos *ai* para executar a lei e a ordem, a partir do momento que nós estamos lá para cumprir e ele é um cidadão que infringe as normas constitucionais, ele é um infrator que não quer proximidade com o policial militar [...] a partir do momento que você olha uma pessoa, não precisa você nem pesquisar no banco de dados, você vai ver no olhar dele, no comportamento dele, no retorno do bom dia que você dá para ele, se aquela pessoa é acessível [...] A sociedade, em geral, ela está aberta a nós, um policial educado, um policial que cumprimenta eles. E esses 5%, como eu já disse, eles não, eles vão ficar no canto deles, afastar (Ec06).

Em uma reportagem sobre tatuagens de criminosos, os policiais trocaram informações no *blog* sobre como identificar suspeitos, categorizando-os pelas suas vestes, trejeitos e tatuagens. Um internauta comentou nessa postagem do *blog*: “excelente trabalho que vem sendo desempenhado e usado para que possa se saber mais sobre o mundo do crime, muito

importante para os que trabalham na área”. Em algumas reuniões comunitárias presenciadas pelo pesquisador, os policiais afirmam “bandido não tem mais cara, fiquem espertos, eles podem estar em qualquer lugar” (notas do diário de campo).

De forma geral, o “bandido” é visto como uma pessoa sanguinária, que quer a morte das “pessoas de bem”. Não quer trabalhar e é mal por natureza. Na prática, não é claro o limite que separa quem é “do bem” e quem é “do mal”, mas o senso comum acredita ser capaz de separar com facilidade. Na figura do bandido, se enquadram todos os infratores, aqueles com quem a polícia lida cotidianamente nas ocorrências policiais, ou que não partilham os mesmos objetivos da comunidade, que não promove a paz e o bem-estar coletivo, aqueles que não apoiam ou não gostam da polícia, e, também, aqueles que “dão problema” ou que “incomodam”. Os chamados “cidadão do bem” são um grupo que está incluído todo o público da Polícia Comunitária e os próprios policiais, são as pessoas consideradas vítimas dos “bandidos” e que se alinham à polícia para combatê-los. Esse último grupo merece respeito e atenção, são tratados bem e são ouvidos com atenção. A formação dos *outsiders* será discutida na próxima seção.

Não apenas a imagem da sociedade civil é fraturada, mas a imagem da polícia também é. Para compreender as imagens dos policiais comunitários, é necessário compreender, primeiramente, o Repertório Interpretativo sobre o conceito de Polícia Comunitária. Com base nas respostas dos policiais entrevistados, nas conversações estabelecidas durante a observação participante, nas interações e nas reuniões comunitárias, bem como no acompanhamento das mensagens instantâneas trocadas via celular no aplicativo *WhatsApp*, elaborou-se o Quadro 12 contendo os Repertórios Interpretativos identificados.

No nível de análise micro, percebeu-se que foi atribuída à Polícia Comunitária uma imagem de uma polícia mais humana, educada, cortês, que busca um relacionamento mais estreito com a comunidade, comumente chamada de polícia cidadã, dada a influência da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que também é conhecida como Constituição Cidadã. Como exemplo, um entrevistado define as práticas de Polícia Comunitária como: “é chegar na comunidade e tratar uma pessoa bem, um bom dia, um boa tarde, um sorriso, parar a viatura para o idoso atravessar, ver uma criança e ir lá abraçar aquela criança” (Ec02). Isso faz com que os policiais vejam a Polícia Comunitária como uma evolução das formas tradicionais de se fazer policiamento: “A polícia comunitária é uma polícia totalmente diferente daquele modelo tradicional de polícia [...] não que a polícia comunitária deixe de ser aquela polícia

repressiva, é uma polícia mais qualificada” (Ed05). Geralmente, acontecia, também, de os policiais simplesmente referirem à Polícia Comunitária como sinônimo de trabalho preventivo.

Quadro 12 – Repertório Interpretativo sobre o conceito de Polícia Comunitária

Polícia Comunitária é:	O policial comunitário é:	A Polícia Comunitária existe pra que:
<ul style="list-style-type: none"> • O policiamento mais desenvolvido/qualificado • A amizade e a cordialidade existente entre o militar e os civis • O contato rotineiro e direto do militar com civis • Trabalhar com prevenção • Resgatar o real sentido de comunidade • Promover a participação social do civil na identificação e na resolução dos problemas de segurança pública e de serviços urbanos • Preocupar-se com o bem-estar dos civis • Atender prioritariamente a vítima e não o infrator • Trabalhar com iniciativa e criatividade para resolver problemas diversos da persecução criminal • Dar bom dia para os comerciantes • Visitar civis, sobretudo as vítimas de crime violento • Orientar/dar dicas de segurança para os civis • Mudar o foco do “bandido” para a sociedade “de bem” • Educar/ensinar civis a lidarem com a segurança 	<ul style="list-style-type: none"> • Amigo • Cortez • Comunicativo • Criativo • Motivado • Apto para receber <i>feedback</i> do público • Acredita na prevenção e luta pelo modelo comunitário de policiamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Polícia obtém informações privilegiadas em prol da persecução criminal • Civil, bem orientado, previne o crime, torna-se os olhos da polícia e não se torna mais uma vítima em potencial • Reduzir índice de criminalidade • Melhora a sensação de segurança • Melhora a credibilidade da polícia

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesse aspecto, há uma divergência com a literatura sobre o tema. Polícia Comunitária representa uma verdadeira mudança de mentalidade, não apenas da polícia e dos policiais, mas também da própria sociedade civil. Skolnick e Bayley (2006) afirmam que esse conceito vai além do que a simples mudança na forma de tratamento do policial com o público. É mais do que o bom trato e a cortesia. O foco do trabalho policial comunitário deve ser com aquilo que aflige a comunidade. Os problemas devem ser apontados pelo público civil e não pela própria polícia. Segundo Trojanowicz e Bucqueroux (1994), a melhoria das relações entre o policial e a comunidade é um subproduto da descentralização e da personalização promovida pela Polícia Comunitária, ou seja, “policiamento comunitário não é relações públicas” (p. 15), “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” (p. 20).

O fazer policiamento comunitário, ou o fazer estratégia (JARZABKOWSKI; BALOGUN; SEIDL, 2007) também era interpretado pelos policiais, em nível micro, como quando o policial serve de especialista, dando dicas de segurança. Em alguns momentos da

observação participante, percebeu-se que os policiais tentavam mostrar que a segurança pública não é feita somente pelo Estado, era imputado também ao cidadão a corresponsabilidade por ter sido vítima dos crimes, conforme descrito na Constituição Federal (Apêndice A, Fed01, artigo 144, *caput*). Ao se colocar como especialistas, os policiais ensinavam as pessoas, informando-as adequadamente para que não se tornassem vítimas em potencial. Quem recebia os ensinamentos eram considerados os “olhos da polícia”. Os policiais traduzem a imagem construída pelo nível macro adaptando-a ao seu contexto, em uma tensão relacional entre os níveis de análise micro (17º BPM) e macro (Apêndice A e Apêndice B, bem como a literatura sobre o que é fazer policiamento comunitário). Segundo Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 17), “o policiamento comunitário não é paternalista”, pois o papel do policial comunitário não é ser um especialista em assuntos de segurança. O autor considera que a polícia não é detentora de todas as respostas; a polícia se torna apenas parceira, num esforço para melhorar a qualidade de vida da comunidade.

Apesar da forte influência da literatura e das práticas macro, protagonizadas pelo Estado (brasileiro e mineiro) e pela PMMG, para com o trabalho cotidiano operacional de nível micro, há diversas outras incompatibilidades entre a pesquisa documental (Apêndice A e Apêndice B) e os exemplos empíricos observados. Segundo Skolnick e Bayley (2006, p. 71-72), “o modo particular como o policial enxerga o mundo ao seu redor e seu papel dentro dele é uma chave indispensável para a compreensão do comportamento e das atitudes da polícia”, por isso a importância de saber, além dos manuais, o que é Polícia Comunitária para os que a praticam cotidianamente. O senso comum se torna importante e a compreensão das práticas cotidianas indispensáveis para o estudo das práticas estratégicas de segurança pública que embasem na Polícia Comunitária, dentro da abordagem da SAP (JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 2006; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004) e da etnometodologia (GARFINKEL, 1967; COULON, 1995). Segundo Skolnick e Bayley (2006, p. 72), Robert Reiner, em 1985, já defendia que “o policial de baixa patente é o principal determinante do policiamento no lugar onde ele realmente é relevante – na rua”.

Nos documentos que orientam o policiamento comunitário no 17º BPM (Apêndice A), o conceito de Polícia Comunitária está harmônico com a literatura (ROSENBAUM, 2012; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994), ou seja, os documentos analisados em nível macro se aproximaram mais do modelo teórico. Entretanto, quando a análise é feita a nível micro, as práticas são múltiplas e heterogêneas, apresentando-

se das formas mais variadas, com incoerências e dilemas próprios do cotidiano e das interpretações dos sujeitos.

Dada à multiplicidade dos Repertórios Interpretativos (Quadro 12), identificados nas análises de nível micro, apontam-se algumas narrativas que se aproximam mais dos anseios presentes no nível macro (normativo), embora muitos tenham uma visão simplista do conceito de Polícia Comunitária. Uma das narrativas é apresentada pelo seguinte entrevistado:

[certo dia] a gente detectou através de estatística que nós estávamos com aumento de furtos de veículos na região do campus da UFU Umuarama [...] Aí eu convoquei uma reunião comunitária, a minha ideia era passar dicas de segurança com relação a arrombamento de veículos, furtos de veículos. Envolvendo a sociedade no problema, a resolução conjunta do problema. Preparamos toda apresentação, tudo pronto. Reunimos lá, devia ter umas 40 pessoas na paróquia [...] eu tive um *insight* de não começar a falar, eu pedi pra ouvir primeiro pra saber qual era os problemas que eles mais enfrentavam e eu crente que iria sair lá que seria os arrombamentos e os furtos a veículo, porque era o que a estatística apontava nossa maior incidência criminal. No que a gente iniciou o papo, falaram assim, 'o nosso problema aqui são os travestis'. Então assim, isso não chega pra polícia, porque o travesti, ele não é um... ele é um problema social, ele não era um problema de segurança pública, eles não cometiam crimes, mas eles atrapalhavam a vida daquela comunidade local [...] quando a gente foi conversar com eles durante essa reunião, a gente percebeu o quê? Que os veículos que estavam sendo furtados, eles não eram dos moradores e sim de pessoas que frequentavam o local. Então, não era um problema daquela comunidade. Então o policiamento comunitário, ele tem esse viés, porque a hora que você aproxima da comunidade você enxerga segurança pública sobre a ótica do cidadão e não sobre a ótica da polícia. E a partir daí nós começamos a fazer um trabalho com a professora [nome] da Universidade Federal de convencimento com as travestis pra que houvesse o respeito mútuo. Prostituição no Brasil não é crime. Eles têm o direito de se prostituir, mas a gente tinha que estabelecer alguns limites [...] às vezes preservativos usados eram jogados nas calçadas. Então a gente começou a trabalhar com a Associação das Travestis pra que não fizessem [várias atitudes, inclusive o uso de roupas consideradas inadequadas para crianças] muitas vezes esses problemas acabam sendo problemas de segurança pública, não são crimes, mas segurança pública é muito mais amplo do que tratar somente de crime, a função nossa é produzir a paz social [...] se eu não tivesse me aproximado da comunidade eu não teria resolvido o problema daquela comunidade. E a partir daí nós fizemos um trabalho em conjunto e solucionou (Ea02).

Mesmo em exemplos empíricos de Polícia Comunitária, que parecem mais coerentes com a literatura e com os documentos sobre o assunto, ainda há a presença das incoerências, decorrentes das imagens produzidas pelo senso comum. Na mesma fala, esse entrevistado sentiu a necessidade de se justificar sobre o porquê o trabalho em conjunto teria solucionado adequadamente o problema identificado por ele.

Inclusive nós descobrimos outras coisas também [...] os locais onde as travestis faziam ponto não tinha furto à residência. Por quê? Porque eles acabavam monitorando aquele ambiente. Então não era um ambiente propício para a prática de outros tipos de crime, por exemplo, crimes contra o patrimônio. Então isso decorreu da aproximação (Ea02).

Enquanto que a Polícia Comunitária se preocupa com o medo e a sensação de segurança, de forma subjetiva, os policiais sentem a necessidade de se justificar por meio de índices estatísticos que comprovem sua eficiência por meio dos números. Essa incoerência será tratada nas próximas seções como uma crise epistemológica.

A transição das práticas de policiamento tradicional para as práticas da Polícia Comunitária pressupõe uma mudança na mentalidade dos praticantes. A forma como os policiais ainda tratam os problemas sociais, por meio dos números, mostra que essa mudança ainda não aconteceu de forma mais ampla. Percebe-se que a Polícia Militar vive um processo de transição, com avanços e retrocessos em relação ao papel que os números, os indicadores e os cálculos estatísticos terão nas novas práticas de policiamento comunitário. Todavia a mudança de mentalidade também deve abranger a sociedade, incluindo a mídia e os moradores locais, que também se acostumaram aos números que asseguram se o “mal” foi controlado/combatingo. Decretos normativos que instituem as mudanças de práticas (nível macro) não são suficientes para produzir novas práticas no cotidiano das interações entre policiais e sociedade (nível micro), de forma imediata, como geralmente se imagina. Não é porque novas práticas normativas (nível macro) decretaram como deveriam acontecer as práticas em nível micro, que as interações cotidianas se transformam profunda e amplamente. A existência de uma lei não muda automaticamente as práticas cotidianas orientadas por mentalidades historicamente construídas, visto que são práticas históricas e socialmente situadas.

Os estigmas sociais geram estereótipos e estes levam a categorização das pessoas e de grupos sociais. Tanto a sociedade quanto a polícia associam estes estigmas com o mal que possa acometer ou se instalar em um grupo social, por exemplo. O conceito de desviante, assim como fora apresentado por Becker (2008) e Elias e Scotson (2000), faz parte da mentalidade tradicional da polícia militar, ainda sustentando as imagens emergidas nas práticas policiais cotidianas que foram analisadas. As mudanças de uma polícia repressiva para uma mais preventiva, sob a égide da Polícia Comunitária e de pressupostos subjetivistas, pressupõe a necessidade de mudança de mentalidades por parte da polícia, dos policiais e, também, por parte da sociedade civil. Portanto, é difícil afirmar que o caso dos travestis, relatado pelo entrevistado, seria um caso ilustrativo, no sentido mais amplo, da aplicação de pressupostos da Polícia Comunitária.

Quem realmente deveria apontar os problemas de uma comunidade não é a polícia, por meio de seus estudos estatísticos, mas os próprios sujeitos que estão inseridos nessa comunidade. Polícia Comunitária significa atentar para as interpretações dos sujeitos, aos quais se destinam os serviços públicos de segurança. Praticar policiamento comunitário vai ainda mais além: é compreender que esses sujeitos estão imersos em contextos sociais amplos, os quais, ora e outra, estigmatizam e rotulam os desviantes. Exemplo disso foi o que fora narrado pelo policial entrevistado, que constatou: o que realmente incomodava os moradores não eram os índices criminais daquela comunidade, auferidos pela polícia, mas os travestis que passaram a ser considerados *outsiders*.

Enquanto os policiais estão preocupados com as metas gerencialistas da NGP (VIEIRA; PROTÁSIO, 2011), os moradores locais estavam preocupados em explicar para os filhos sobre esses *diferentes* (BECKER, 2008; ELIAS; SCOTSON, 2000), os *anormais* (FOUCAULT, 2010, 2014), que os constrangia e alimentava o *medo* (BAUMAN, 2003, 2009, 2013). Os travestis eram um incômodo moral para os cidadãos “de bem” (seção 5.3). Um problema que, na verdade, é de ordem social, uma discussão que transcende a segurança pública e que adentra o tema da cidadania, educação, desigualdade social, distribuição de renda, justiça social, dentre outros. A prática da Polícia Comunitária deveria auxiliar na compreensão dessa relação conflituosa que se estabeleceu entre os travestis e os moradores locais, que os viam como anormais. A tradicional visão de resolução de problemas e a concepção gerencialista orientada por resultados não bastam, é preciso, antes de tudo, uma mudança de mentalidades que não seja simplista, que busque de fato compreender essas relações sociais.

As imagens fragmentadas, analisadas com base em termos como herói e vilão, o cidadão do bem e o desviante (que é do mal, ou bandido), representam uma lógica que se aplica tanto no modo como os policiais veem a comunidade quanto no modo como a comunidade vê os desviantes e os próprios policiais: o policial comunitário (que deve ser cortês e amigo) e o policial tradicional (que deve ser temido). Verifica-se nas Redes de Significações manifestas pelo uso da linguagem e estabelecidas nos processos interacionais (Figura 16), que as práticas cotidianas do policiamento comunitário estão ligadas à imagem de uma polícia cidadã por meio do que a compõe: a imagem negativa e positiva dos policiais comunitários. Um dos entrevistados apresentou ao pesquisador uma narrativa que representa bem as práticas do policiamento comunitário ligada à polícia cidadã e sua relação com a imagem negativa *versus* positiva que promove. Abaixo, tal narrativa é apresentada:

Eu estava fazendo o Proerd em um bairro de periferia e um determinado superior chegou e falou comigo assim: “Esse Proerd aí [...] não vale nada não, vocês ficam aí ganhando dinheiro do Estado e não fazendo nada”, aí eu falei com ele: “Pois não [...] eu estou com uma carta aqui de um filho, denunciando um pai ladrão de carga, na área da companhia do senhor. É fulano de tal. Tá aqui a carta que o filho dele fez e colocou na caixinha do Proerd [...] Ele pegou, leu a carta, aí eu falei: “Não, então me dá ela aí”, fiquei esperando o comandante chegar. Ele entrou na sala do comandante, e eu falei assim: “Comandante essa carta aqui é de um aluno, está falando tudo aqui, onde que ficam as armas, onde guardam os carros roubados, onde que eles guardam as cargas. É de um aluno meu do Proerd da escola tal. O pai dele é fulano de tal, está a quadrilha toda aqui. E é na área do [nome do superior] aqui, que falou que o Proerd é uma enganação”. Aí o cara cresceu o olho assim... aí o comandante olhou, olhou a carta, e falou: “Fulano...”, já chamou o pessoal do serviço de inteligência, já elaborou a operação no outro dia, e foram lá, pegaram a quadrilha toda, pegaram o carro roubado, pegou a carga roubada. Na outra semana eu cheguei na aula, o aluno virou para mim e falou assim: “Oh policial, meu pai foi preso”, aí eu falei: “É, seu pai foi preso?”. “Foi”. “Por quê?”. “É porque ele faz coisa errada e tal”. Aí eu falei: “É, mas é mesmo?”. “É”. Aí o menino falou para mim assim: “Eu posso levar essa cartilha [material didático do Proerd] para mostrar para ele lá na cadeia?” [...] Ele levou a cartilha para o pai dele. Na outra semana ele chegou na escola, eu falei: “E aí, levou a cartilha?”, ele falou: “Levei”. “Seu pai viu?”. “Viu”. “O que ele falou?”. “Ele falou que é para eu seguir o que o senhor está falando... que o que ele fazia é errado” [...] Um filho de 10 anos, 11 anos, denuncia o próprio pai. O pai vai preso. Depois o próprio pai chega e fala: “Não, segue o que o policial está falando, que o que eu fiz foi errado”. E o policial tradicional que eu estava falando que veio, ele ficou de boca aberta. E como é que consegui essa informação? Através de escola, através do policiamento comunitário. E você acha que uma criança vai passar na rua, ver o policial lá, truculento, que não conversar com ninguém, não cumprimenta ninguém; vai entregar pra ele uma cartinha? “Ó, meu pai é traficante, faz isso, isso e isso”. Então por isso que eu falo, é com a comunidade de bem, quando você trabalha com ela bem trabalhada... (Ec02).

O medo é um tema central na literatura e nas análises sobre Polícia Comunitária, enquanto esforço patrocinado pela Polícia Militar. Esse tema também é trabalhado no policiamento tradicional, entretanto essas duas formas de policiamento lidam com o medo de modo diferente. A polícia comunitária trabalha o medo do crime (sensação de segurança) enquanto algo que deve ser combatido (apesar de admitir-se um nível aceitável, útil para a configuração comunitária, como será abordado na seção 5.3); já no policiamento tradicional, o medo é utilizado em favor da polícia (que deve ser temida pelos infratores).

O trabalho policial se justifica publicizando os crimes e sua gravidade. O que, por sua vez, reforça o medo que o policiamento comunitário combate. Esses dois tipos de polícia não são excludentes, podem ser praticados de forma cumulativa pelos policiais que se adaptam às diversas situações, assumindo o papel de policial comunitário ou tradicional, na medida em que o contexto o exige. Como observado na seção 5.5, a pluralidade dos objetivos das práticas policiais mostram que cada policial empregado no policiamento comunitário, individualmente, também lida com o policiamento tradicional rotineiramente, para a qual as emergências operacionais e as prioridades da gestão se encontram direcionadas. Esta dupla

atuação dos policiais, cotidianamente, trazem implicações para os resultados esperados (seção 5.6), mostrando a necessidade de uma nova epistemologia para a segurança pública.

Quando os autores do *blog* publicavam manchetes como “8 formas práticas de fazer Policiamento Comunitário”; “O policial é uma liderança política”; “4 tipos de atuação policial que devem ser (mais) valorizados”; “Polícia Comunitária (Poema)” e “A Polícia Comunitária é a essência da Polícia Cidadã”, que estimulava uma imagem positiva da Polícia Comunitária, os comentários dos policiais leitores dividiam-se entre as imagens positivas e negativas do policiamento comunitário, de quem se apresenta contra e a favor desse modelo de policiamento. Alinhados às dualidades de seus leitores, os produtores do *blog* também publicavam manchetes como “A cultura restritiva nas polícias”; “O estereótipo que estimula policiais brutamontes”; “Policial fechado e sisudo ou interativo e comunitário?”; e, “Policial não é para ser querido”, mostrando a mesma diversidade de interpretações dos comentários, o que provoca, ainda mais, variadas discussões.

A diversidade dos Repertórios Interpretativos do Quadro 12 sobre o que é, na prática, Polícia Comunitária, é responsável também por uma crise de imagem interna existente entre alguns policiais, perceptíveis em alguns momentos, inclusive nas interações entre policiais durante a observação participante. Essas crises embutem, aos policiais que praticam o policiamento comunitário, uma imagem negativa que está presente na subjetividade de alguns policiais que negligenciam ou negam os benefícios do modelo de policiamento, desacreditando na Polícia Comunitária como uma estratégia de segurança pública.

Durante a observação participante, um dos policiais da companhia, demonstrando intimidade e amizade, de forma bem humorada brincou com os colegas de trabalho da RVP dizendo: “isso aqui é só queijinho e café, simples demais, *mamata*, falar ‘olá’ pra cá, ‘olá’ pra lá, distribuir uns cones na rua e ficar na *mamata* o resto do turno” (notas do diário de campo). O comentário foi seguido por risadas de todos, o que mostrou naturalidade e recorrência. Depois da entrevista, um comandante de companhia disse: “o pessoal fala que o [nome do militar empregado na RVP] só passeia de viatura, é enrolado, não trabalha e tal, mas eu preciso dele motivado, trabalhando, preciso do voluntarismo dele, é importante pra mim e para a companhia. É difícil, viu?” (Eb04). Tanto no humor, de forma indireta, quanto afirmando oficialmente ao pesquisador, os fatos mostram que há uma crise de imagem institucionalizada.

Em um dos turnos acompanhados pelo pesquisador, momentos antes de sair da sede da companhia, o militar escalado na RVP registrou voluntariamente um Boletim de Ocorrência de pessoa desaparecida, ajudando os militares que foram escalados para tal registro. Momentos depois, o mesmo militar também atendeu o empenho em mais três ocorrências que estavam aguardando atendimento, de pouca gravidade, decorrentes de solicitação de civis no 190 e empenhados pelo Centro de Operações à equipe: um caso de alguém que alegava que seu irmão, bêbado, teria lhe furtado o relógio e o dinheiro de sua mãe idosa; outro caso de som alto que incomodava os vizinhos; e, uma ocorrência de trânsito de pouca gravidade (abalroamento sem vítima).

Ao ser questionado pelo pesquisador o porquê atendia tais ocorrências, o militar afirmou: “é raro eu fazer isso, sei que não é minha função, não é meu serviço fazer isso, não esperam oficialmente isso de mim, mas faço essas ocorrências para evitar o *falatório* do pessoal, pra não parecer que não faço nada” (notas do diário de campo). O policial achava melhor assumir tais funções, que, no curto prazo parecia ajudar mais os colegas, e, portanto, pelo senso comum, estaria mais ligado ao serviço policial do que o patrulhamento da RVP. Como se observa nas próximas seções, a imagem está intimamente ligada com as outras categorias da pesquisa.

Nas entrevistas, também emergiram comentários sobre a imagem negativa do policiamento comunitário e dos policiais que se dedicavam a ele, produzida por alguns policiais que descreditavam nesse modelo de policiamento:

A gente sabe que tem um pessoal que acha que Polícia Comunitária é aquele cara muxiba, que não quer trabalhar, e ele acha que a polícia tem que estar ali para prender, para fazer isso e aquilo, mas ele não entende que a Polícia Comunitária está ali para prevenir e para diminuir um pouco esse tipo de ocorrência que ele atua, então tem um pouco de certo preconceito ainda (Ed06).

“Ah, vocês dão só a linha no PROERD”, é um comentário recorrente, “ah você fica só batendo papo com os comerciantes”, é outro comentário recorrente também, “ah você não faz nada, você não prende arma” (Ed01).

A concepção que eles têm é que a gente é muxiba, que não faz nada, e fica só sugando os outros lá. E quando na verdade, não é (Ec02).

No *blog*, protegidos pelo anonimato, policiais descrentes do modelo atribuem aos policiais comunitários sinônimos de “covarde”, “frouxa”, “lerdo”, “*macetoso*”, escrevem frases como: “estão enfrentando os bandidos com flores”. Também fazem ligação com ideologias políticas-partidárias, ou relacionam com os objetivos dos ativistas dos Direitos Humanos, que, segundo esses argumentos, seriam contra a polícia. Em um dos comentários

do *blog*, um internauta disse: “Prefiro ser sisudo, pagar mistério. Lembrando que difere de ser mal educado. Ser comunitário na essência da palavra, nos dias de hoje e com essa sociedade hipócrita, confunde-se com lerdo, miao, macetoso” (*blog* Abordagem Policial). Em uma postagem, cujo título é “8 formas práticas de fazer Policiamento Comunitário”, um dos fundadores do *blog* Abordagem Policial atribui essa crise de imagem, também à sociedade:

No Brasil, falar de policiamento comunitário é ser entendido como leniente e pouco apto a agir repressivamente no trabalho policial. O senso comum, que desconsidera os elementos necessários para a atuação policial eficiente, não percebe a centralidade estratégica de ter policiais parceiros da comunidade (*blog* Abordagem Policial).

As práticas estratégicas são construídas socialmente (WHITTINGTON, 2007), portanto, as crises internas na PMMG refletem, também, a realidade social a qual se encontra a instituição. Reforça-se, portanto, mais uma vez a necessidade de mudanças culturais internas e na sociedade como um todo. Percebe-se que o senso comum não é construído apenas pelos policiais, dentro de suas organizações, mas, também, por toda sociedade de onde também fazem parte, influenciando e sendo influenciado mutuamente. Compreender o policiamento comunitário como uma estratégia de segurança pública, sob a lente teórica da SAP, é admitir que a verdadeira compreensão de como o policial faz o seu trabalho, passa primeiramente pela compreensão do que ele faz todos os dias, por meio de uma “explicação da vida social e organizacional [...] teorias, normas ou ideologias” (MIETTINEN; SAMRA-FREDERICKS; YANOW, 2009, p. 1312). As ações dos policiais, enquanto policiais, incluindo suas práticas estratégicas no policiamento comunitário, devem ser entendidas, sobretudo, como práticas sociais. Visto como prática estratégica, o próprio policiamento comunitário é construído socialmente.

Na pesquisa de campo, nas interações do pesquisador com o público pesquisado e nas interações cotidianas realizadas durante as observações das equipes de RVP, verificou-se que a imagem da polícia e da sociedade civil, promovida pelos policiais, é fraturada e construída socialmente. A imagem da sociedade civil é fraturada entre cidadãos “do bem” e “do mal”; e, a imagem da polícia também é fraturada entre uma polícia cidadã preventiva (valorizada) e uma polícia repressiva desvalorizada (que deve ser temida). Essas imagens são compartilhadas com o público civil no momento em que se relacionam.

Há uma tênue divisão entre aqueles que acreditam e que não acreditam no modelo de policiamento comunitário, sendo ambos influenciados pelas imagens dicotômicas de uma polícia valorizada e desvalorizada socialmente. Para resolverem a contradição existente, os

policiais, praticantes do policiamento comunitário, optam por trabalhar com a formação de *outsiders*, recrutando cidadãos “de bem” para juntos “combaterem o mal”, resolvendo os problemas de segurança pública. Separam da sociedade civil aqueles que “merecem” uma polícia cidadã, por meio de um policiamento preventivo, e os que “devem ser alvo” do policiamento repressivo, também considerado importante. Assim, o foco continua sendo direcionado à persecução penal e a redução da ocorrência de crimes (índices criminais auferidos estatisticamente). Vista como um norteador das práticas policiais e a primeira categoria da pesquisa, a imagem fraturada é resultado de uma tensão relacional micro-macro que caracteriza as práticas do policiamento comunitário.

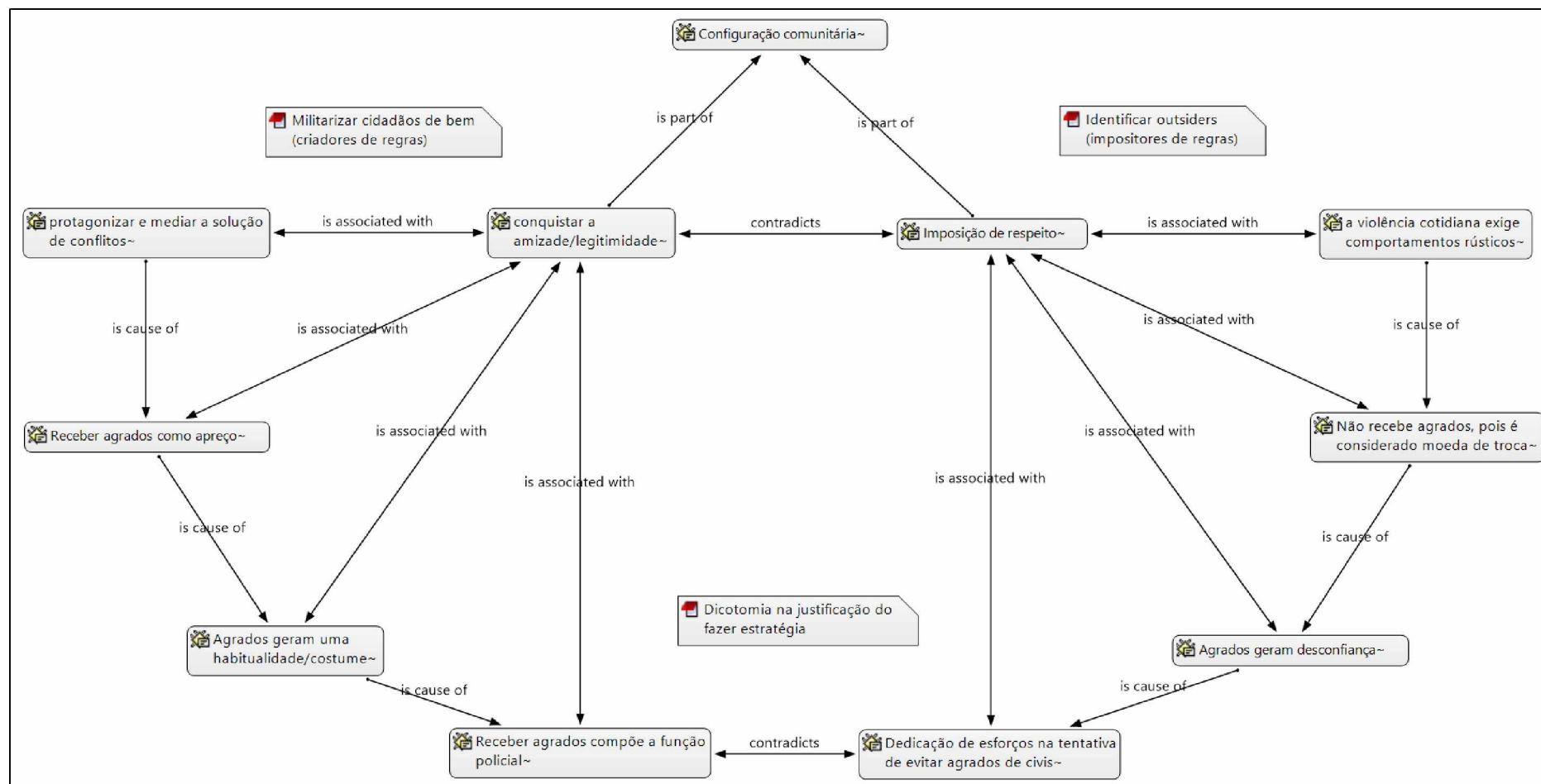
5.3 A interação dos militares com a sociedade “de bem”

Assim como na seção anterior, os *codes* iniciais (Quadro 10), emergidos nas análises qualitativas realizadas no *software* Atlas.ti, foram dispostos em Redes de Significações (COULON, 1995; GARFINKEL, 1967; GUESSER, 2003) na Figura 17, relacionadas à interação como um norteador das práticas policiais, capazes de sinalizar como se dão as tensões relacionais micro-macro.

Essa organização dos dados auxiliou nas análises das práticas estratégicas de segurança pública no 17º BPM, bem como da tensão relacional micro-macro que as caracterizam. Sob a égide da Polícia Comunitária, as análises puderam contemplar as micropráticas também contextualizadas de acordo com o campo social em que elas acontecem. Para a construção dessas Redes de Significações, utilizou-se a triangulação dos dados.

Ao analisar as interações dos policiais militares com o público civil, tanto nas micropráticas quanto em seu contexto social macro, percebeu-se que a configuração comunitária apresenta-se como central (Figura 17). Como mostrado na seção 3.2 (que trata das mudanças na gestão pública) e na seção 3.5 (sobre a participação popular e a segurança pública no Brasil), a NGP trouxe, para as práticas das polícias públicas, novos instrumentos de controle e *accountability* sob o argumento de atender o anseio da sociedade. Portanto, a interação dos militares com a sociedade civil se tornou objetivo das políticas públicas de segurança. E, a inclusão do público civil nas práticas estratégicas de segurança pública se dá, primordialmente, por meio da configuração comunitária.

Figura 17 - A interação dos policiais militares com a sociedade civil



Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados obtidos no *software* Atlas.ti.

A aproximação da gestão pública com o público é representada, aqui, pela necessidade que as práticas de policiamento comunitário possuem de configurar uma comunidade local, para que as interações ocorram sistematicamente. A Polícia Militar é o órgão oficial do Estado mais acessível e mais próximo do cidadão, presente em todos os municípios mineiros. Quando o policial militar se propõe a ouvir a comunidade, problemas de toda espécie são apontados, desde aqueles relacionados à manutenção do asfalto, corte de árvores, iluminação pública, e, até mesmo aqueles relacionados à identificação de suspeitos ou atendimento de emergências graves.

Críticas e sugestões à polícia também são direcionadas aos policiais, nos programas de policiamento comunitário pesquisados, como se observa nas seguintes entrevistas:

De forma geral, a maioria [do público civil] sempre tem um anseio de tentar melhorar o serviço público, e aí acaba dando algum palpite [...] afinal de contas se eu desconsiderar as críticas e as sugestões, eu deixo de trabalhar a essência da polícia comunitária (Ed01).

Um policial militar que estiver na função de policiamento comunitário, ele tem que estar preparado, inclusive para as críticas. Aceitar essas críticas (Eb03).

Na pesquisa documental (Apêndice A; Apêndice B) foram identificadas macropráticas estratégicas direcionadas à interação comunitária. Quando o Estado, por meio das polícias militares, se dispõe a fazer reuniões comunitárias e a criar mecanismos de interação, como as Visitas Tranquilizadoras³², passa-se a encorajar o diálogo direto da comunidade com a polícia. Polícia Comunitária, segundo Skolnick e Bayley (2006), não é apenas tolerar o que o público tem a dizer, mas também é encorajar o diálogo, ou seja, criar oportunidades de se fazer isso.

O público civil das políticas públicas de segurança, alvo das interações buscadas pelo policiamento comunitário, é representado pela sociedade brasileira como um todo. A inclusão dos princípios democráticos do final do século XX, a difusão dos princípios da NGP e a promoção da cidadania, vista como um dos objetivos da sociedade democrática contemporânea, criaram um ambiente propício para que a sociedade brasileira se tornasse mais exigente e participativa. Essas assertivas são destinadas também a todos os funcionários públicos, pois não estão apenas inseridos nessa sociedade, mais do que isso, são a própria sociedade. Individualmente, influenciam e são influenciados pelos indivíduos imersos nesse mesmo contexto social. Conforme afirma Whittington (2006), o campo extraorganizacional se

³² Geralmente, para todo crime violento registrado pela Companhia do 17º BPM, é feito também uma visita à vítima, denominado nos registros oficiais como “visitas tranquilizadoras”. Essas práticas também são vistas pela gestão como metas a serem cumpridas pelos policiais na atividade-fim; ou seja, a meta é que toda vítima de crime violento receba uma visita tranquilizadora da polícia.

torna importante na perspectiva teórica da SAP, neste caso, quando se estuda a Polícia Comunitária e as interações dos militares com os civis, vistas como práticas estratégicas de segurança pública.

Tais transformações provocaram na PMMG reformas do conceito militar (seção 3.2) e de suas práticas estratégicas de segurança pública (seção 3.3), ou seja, a sociedade civil passou a ser incluída nas práticas estratégicas da Polícia Militar, por meio da participação social. Afirmções confirmadas pela análise documental macro (Apêndice A; Apêndice B), e, também, pela análise micro, como exemplificam as entrevistas abaixo:

O relacionamento hoje, entre a Polícia Militar e o cidadão, é muito melhor do que há anos atrás, quinze, vinte anos atrás, é. Por causa dessa proximidade com a Polícia Militar. Que não é só em reunião. É o cara que está escalado no policiamento à pé, interagindo com o comerciante, com as pessoas que transitam pela rua. É a viatura da Polícia Militar passando nas casas, é o militar que atende uma ocorrência de furto, e que dá dicas de segurança para aquela vítima, que chama os vizinhos e conversa com eles (Eb03).

Para você ter uma ideia, agora, uma professora teve um problema com alunos que publicaram fotos dela numa rede social. No policiamento tradicional, ela iria ligar no 190 e pedir uma viatura para ir lá registrar, a viatura ia lá simplesmente registrar. Agora, ela ligou para mim, “olha, nós estamos com esse problema”, como é que eu vou resolver esse problema? A gente vai fazer o registro de ocorrência, a gente vai procurar a escola, a gente vai procurar os alunos, a gente vai chamar os pais dos alunos. Isso que eu entendo que é o policiamento comunitário; que é, realmente, o policiamento que deveria ser feito. Não simplesmente empenha a viatura, vai faz o registro de ocorrência e já parte para o próximo (Eb01).

Um senhor que... aqui no [endereço, nome do comércio e do proprietário], que ele não gostava da polícia. O Sr. [nome] é bem... de idade avançada e... tem problemas de audição, então, qualquer um passa ele para trás. Os bandidos elegeram o comércio dele pra fazer *o limpa* todo dia. Por quê? Por conta dessa deficiência dele. Então eles chegam lá e assaltava ele todo dia... já foi assaltado 18 vezes [...] Ele questionou: “eu não sei nem o que eu estou fazendo aqui, porque eu não gosto da polícia” [...] Expliquei a questão da célula da vizinhança, o tanto que ia melhorar para ele. Depois que nós implantamos a célula e os vizinhos ficaram atentos naquela região, acabou, não teve mais assalto, e hoje ele é superamigo da polícia, supersatisfeito, eu passo lá de viatura, ele conversa, cumprimenta, cumprimenta todo mundo, fala para as viaturas passarem lá mais. Então mudou a visão dele da polícia, a gente aproximou dele e ele aproximou da gente (Ec07).

Como mostrado na Figura 17, utilizada como base para a construção de toda a presente seção, a tentativa de configuração comunitária é central para as equipes policiais destinadas ao policiamento comunitário. Na pesquisa documental, também se observa que a Polícia Comunitária tenta formar comunidades, pequenas, de apoio mútuo (assim como ocorriam nas pequenas cidades ou vilas), o que, aparentemente, parece contrariar o individualismo das grandes metrópoles de Bauman (2003, 2009, 2013) e se aproximar mais das comunidades analisadas por Maffesoli (1997, 2014).

Ao discorrer sobre as estratégias de “organização comunitária” como meio de controle social, de autoajuda e de parceria decisória, o material didático do curso promovido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ) sobre Polícia Comunitária afirma:

[...] organização comunitária como meio e autoajuda [...] enfatiza os aspectos cooperativos [...] a polícia utiliza-se dos “olhos e dos ouvidos” dos residentes e usuários do bairro com a finalidade de potencializar sua capacidade de prevenir crimes e manter a ordem (Apêndice A, Cur04, p. 263).

Na legislação interna da PMMG também há a menção da importância da configuração comunitária nas práticas de policiamento comunitário na RVP:

Conceito e a criação das Redes [...] agrupamentos de interesses mútuos [...] unem os indivíduos, organizando-os de forma igualitária e democrática e em relação aos objetivos que eles possuem em comum [...]

As Redes de Proteção Preventiva [RVP] são a melhor expressão da filosofia básica de Polícia Comunitária [...] são especificamente o conjunto de pessoas organizadas para executarem ações sistematizadas. Seu objetivo é o de melhorar as relações entre as pessoas, despertar a consciência solidária e incentivar a vigilância informal, coibindo a ação de possíveis criminosos e garantindo a segurança pessoal e patrimonial, por meio de pequenas mudanças de comportamento e compartilhamento de informações de interesse para a segurança. Possibilita que o policial militar conheça a comunidade e vice-versa [...]

[...] promover a integração de todos os componentes, para atuação de forma mútua e comprometida. Esse agrupamento seria definido, então, como o conjunto de pessoas da mesma localidade, organizadas em quantidade conforme a natureza de cada segmento. Como a rede é entrelaçada, poderão ser constituídos vários grupos. Para tanto, é necessário que todos conheçam contatos e hábitos dos integrantes (Apêndice A, Pol10, p. 14-16).

Além do nível macro, as práticas de policiamento comunitário a nível micro possuem a responsabilidade de produzir um sentimento comum, de ajuda mútua, entre a polícia e a comunidade. A ajuda mútua é estimulada não só entre os militares e civis, mas, também, entre os próprios membros de uma comunidade. Os policiais entrevistados consideram que uma comunidade se configura quando obtém as seguintes características:

- a) um problema, comum de determinada região, em voga, contra o qual decidem juntos combatê-lo:

Comunidade é um grupo de pessoas que moram em uma determinada região que buscam interesses em comum [...] olha, no caso dos bairros, são pessoas que moram lá, eles optaram por residir em uma determinada área da cidade, e por residir nessa região eles começaram a ver problemas que essa região tinha, e se mobilizaram no sentido de segurança pública. Então eu vejo comunidade nesse sentido, uma união por um bem comum (Ec09).

O papel da polícia é fazer eles se relacionarem, com problemas comuns, cotidiano que afeta aquele grupo [...] por exemplo, onde que existe um problema de segurança pública, onde tem muito roubo, onde tem muito tráfico. Então, as pessoas que estão

naquele entorno, aquele grupo, eles passam a viver um problema comum. Então eu entendo que daí vem a comunidade, você identifica esses grupos e atua neles (Eb04).

b) conhecer os vizinhos e se preocupam um com o outro:

Resgatar essa velha interação de vizinhos, que vizinho para ali na porta, conversa com o outro, sabe a rotina do outro [...] auxilia muito nessa questão da vigilância. Então, além de aproximar a comunidade da polícia, o projeto visa também aproximar a comunidade da própria comunidade. Aproximar uma pessoa da outra para eles serem, de fato, comunidade. Porque a comunidade, ela tem que ter interação. Se não, vão ser só pessoas isoladas, só cidadãos isolados (Ec05).

Eu viajo, alguém olha a minha casa... [...] mas isso pode ser questão de saúde, pode ser uma questão de... até algum problema psicológico, uma assistência [...] numa comunidade as pessoas se envolvem, uma acreditar na outra, uma apoiar a outra na solução de qualquer problema, não só os problemas de segurança pública. Vai realizar um evento, um almoço [...] conversar e criar essa amizade (Eb01).

c) fazem pequenas redes de relacionamento, íntimo (deve ser pequena):

Quando os anseios comuns, necessidades comuns, todo grupo, toda comunidade é isso. São pessoas divididas em pequenos grupos, que tem as mesmas necessidades, os mesmos anseios, por viverem próximos (Eb03).

Então, por exemplo, se reunir ali três mulheres daquele pedacinho para fazer crochê para a igreja, é uma comunidade. Eles estão fazendo alguma coisa ali, estão se unindo. Uma coisa comum. Então, quando a gente chama para a Vizinhança Solidária, a gente instiga nas pessoas essa união de comunidade (Ec07).

A pessoa só passa a viver em comunidade, a partir do momento que ele passa a conhecer o seu vizinho [...] A partir do momento que você passa a conhecer seu vizinho, você passa a se preocupar, e, a partir daí você se torna comunidade também, aquilo ali já começa a se tornar comunidade [...] até mesmo um café que vai fazer uma vez por semana na casa dele, vai reunir o pessoal. Então, para mim, comunidade é isso. Objetivo comum (Ec02).

d) compromisso no compartilhamento de valores e no relacionamento com a polícia:

O grupo se torna comunidade a partir do momento que compartilham compromissos e valores, aquelas necessidades que eles tem. Valores éticos, morais, o que eles buscam ali, ajudam nas dificuldades que eles vivem [...] se unem, formando assim, a comunidade. É a busca daquilo que necessitam ali (Ed05).

Uma comunidade ela tem que estar compromissada [...] cada função de cada um, papel de cada um. [...] A pessoa ter a consciência do seu papel, naquela comunidade ali, de respeitar aquele ambiente, de ter compromisso com aquilo ali [RVP] (Ed03).

Tem comunidade quando tem a motivação do povo, se eles estão realmente motivados a isso [RVP], e, geralmente, eles ficam mais motivados quando eles já foram vítimas (Ec07).

A necessidade de se tornarem comunidade é produzida e estimulada a nível micro pelo policiamento comunitário, o que geralmente dá certo quando são vitimados recentemente. A comunidade se configura fazendo com que os indivíduos troquem experiências, se conheçam

e compartilhem objetivos comuns, em especial a segurança. Essa configuração é, geralmente, estimulada pelos policiais na solução de problemas criminais, lidando com as últimas ocorrências de considerável clamor social para aquelas pessoas. Ou seja, as justificativas que fizeram os civis procurarem ajuda policial, são as mesmas que auxiliam os policiais na configuração comunitária.

Tanto o relato dos entrevistados quanto as observações feitas pelo pesquisador durante o acompanhamento das equipes policiais, dão conta de que o medo do crime auxilia de forma expressiva na implementação da RVP, estimulando a configuração comunitária, e, conseqüentemente, a interação dos militares com os civis. Sem a ocorrência de crimes, ou, sem o mínimo de receio pela ameaça iminente, a configuração da comunidade no policiamento comunitário se torna difícil, senão impossível.

Alguns policiais relataram ao pesquisador sobre a dificuldade de algumas células em manter a frequência das reuniões: “são todos ocupados, não querem ouvir dicas de segurança nem se reunir pra nada, pois acham que não precisam, sempre tem algo pra fazer [...] não querem saber de polícia, mas, quando forem vítima de um crime vem correndo pedir ajuda, querendo voltar com o projeto” (notas do diário de campo). Durante uma das entrevistas, o policial afirmou:

[...] Eu falo para a comunidade: “O crime vai continuar acontecendo. O crime existe desde que Caim matou Abel. E vai continuar existindo, não tem jeito de acabar com isso, não”. O que eu posso falar [...] é que existe um limite tolerável de índice criminal (Ea03).

Eu não gosto muito de trabalhar com a estatística nessas reuniões, porque vamos dizer que eu mostre, por exemplo, igual nós temos uma rua aqui, que é a [nome da rua], que já tem a rede funcionando lá há mais ou menos três ou quatro anos, e o crime lá está zero. Então se eu chego lá e falo pra eles que está zero, que não houve crime, eles acomodam, tiram a atenção da polícia comunitária, perdem aquele alerta que tem que ter, e aí o crime começa a ocorrer de novo [...] **O medo, ele é bom. Porque o medo, ele nos limita.** Evita de a gente fazer besteira. O excesso de medo é que é ruim [...] Então assim, é interessante às vezes deixar eles lá meio na dúvida ali (Ec01).

Combater o medo do crime, apesar de ser o objetivo conceitual da Polícia Comunitária (na análise macro), se torna um risco à existência das RVP no campo das micropráticas, pois a configuração comunitária, no policiamento comunitário, tem uma importância central para as interações dos militares com os civis (Figura 17), e, o que configura a comunidade é o próprio medo do crime, fazendo com que se unam em prol de objetivos comuns, juntamente com os policiais. Visto como uma prática estratégica de segurança pública, o combate ao medo do

crime encontra-se numa tensão relacional micro-macro, resultante da assimetria teoria *versus* prática, que também está presente em outros momentos do fazer policiamento comunitário.

Segundo relatos dos policiais, as células (ou comunidade locais) são criadas quando os civis procuram ajuda policial para suprirem necessidades locais específicas daquele grupo, geralmente ligado ao medo do crime: ou devido à vitimização de algum membro, ou, porque ouviram falar de algum crime próximo, de forma que se sintam ameaçados. Nesse momento, são orientados a se organizarem, e, posteriormente implementarem a RVP. Para a manutenção dessas células, são feitas reuniões periódicas com a polícia.

Há uma visível dicotomia na justificação do policiamento comunitário junto ao público civil, observado durante a interação promovida pelas reuniões da RVP: (a) transmitir uma sensação de segurança, tranquilidade e de não ocorrência de crimes e da não violência na região; e, (b) orientar e estimular comportamentos prudentes dos moradores locais para a prevenção criminal, não permitindo que o crime pareça estar longe ou que nunca o fará vítima. No primeiro caso, o público é convencido com argumentos que objetivam a melhoria da qualidade de vida, criticando a divulgação intensa da violência na cidade; por exemplo, ao conversar com o pesquisador, um policial disse “o homicídio que aconteceu na [data e local] que deixou todos em choque está ligado ao tráfico de drogas, os moradores do bairro [nome do bairro] não precisam ficar com medo dessa notícia, não tem nada a ver com eles, aqui é outra realidade [...] eles podem ficar tranquilos” (notas do diário de campo). A interação é feita de forma a tranquilizar os moradores e a minimizar os efeitos da publicidade dos crimes (realizada oficialmente pela imprensa ou pelos próprios moradores); o fato criminoso relatado é desacreditado ou transformado em algo menos grave, tornando-o distante da realidade do público. No segundo caso, as notícias sobre violência são valorizadas, os policiais dão exemplos verdadeiros de crimes e criminosos, vítimas e fatos próximos de todos; por exemplo, um policial disse ao pesquisador “se eu falar para os moradores do bairro [nome do bairro] que não está acontecendo crime ali, eles se acostumam, se acomodam [...] se tornam vítimas em potencial” (notas do diário de campo). A primeira situação mostra o aspecto subjetivo da segurança e das práticas da Polícia Comunitária e a segunda situação mostra uma prática em que se busca a redução objetiva dos índices criminais.

Segundo Becker (2008), os impositores de regras (policiais ou civis que assumem essa mesma função) tentam sempre justificar a existência e a importância do trabalho que fazem. Portanto, conforme observado, também no nível micro, os impositores (função que pode estar

ligados ao policial ou ao líder civil daquele grupo) demonstram para os outros que o problema ainda existe e as regras que deveria impor tem algum sentido, pois as infrações ocorrem afinal. Os dados coletados no campo mostram, conforme Becker (2008), que o impositor deve, também, mostrar que suas tentativas de imposição são eficazes, ou seja, que está enfrentando adequadamente o mal que os ameaça. Além das entrevistas, essas assertivas também estiveram presentes na observação participante e nas mensagens trocadas no aplicativo *WhatsApp*.

Nos *slides* apresentados durante as reuniões, não era raro aparecer as seguintes frases: “Dicas de segurança: ‘a melhor maneira de ficar em segurança é nunca se sentir seguro’ (Benjamin Franklin)”. Também apresentam frases como: “nosso objetivo é incentivar a vigilância informal”. A intenção dos policiais era a de que todos ficassem atentos, aguardando que o crime pudesse acontecer a qualquer momento. Apesar da aparente contradição, os policiais pediam aos moradores para que não ficassem com as portas abertas, pediam para que se trancassem e se protegessem, mas, também, ao mesmo tempo orientavam os moradores a viverem em comunidade, como no passado, dialogando e conhecendo os vizinhos. Essa incoerência é tratada em Bauman (2003) quando o autor discorre sobre comunidade.

A partir de Bauman (2003), pode-se analisar essa dicotomia numa espécie de *trade-off* da vida humana: a tensão existente entre liberdade e segurança, ou, individualidade e comunidade. Quando se busca por segurança, entrega-se um pouco de liberdade, e vice-versa. Ambos os valores são essenciais para uma vida satisfatória, entretanto, segundo esse autor é impossível ter a combinação perfeita deles. Sempre se quer os dois e nunca se terá o suficiente. Para Bauman (2003, p. 3), segurança sem liberdade é escravidão e liberdade sem segurança é um completo caos: “Há um preço a pagar pelo privilégio de ‘viver em comunidade’ – e ele é pequeno e até invisível só enquanto a comunidade for um sonho. O preço é pago em forma de liberdade”.

O combate ao medo do crime, a partir de práticas de Polícia Comunitária, tem sido a direção identificada em documentos que representam a posição das instituições policiais e dos especialistas em segurança pública, no nível macro da pesquisa. Entretanto, em nível micro, percebe-se que o medo do crime é também uma ferramenta utilizada para a configuração comunitária, propulsora das práticas de policiamento comunitário. Essa incongruência do combate ao medo do crime no campo de nível micro e macro, vista também como uma tensão

relacional (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004), aproxima os objetivos do policiamento comunitário aos pressupostos das práticas de Polícia Tradicional.

Como se argumentou no referencial teórico deste trabalho (seção 3.2.1), o processo de desmilitarização é representado pela mudança ideológica do militarismo de outrora, que, segundo Brotto (1986) e Brito e Pereira (1996), objetivava estabelecer e manter os militares distantes da sociedade civil. Militarizar-se seria ignorar o relacionamento com a sociedade civil e preparar-se para a guerra, considerando o oponente como inimigo. Com a inclusão da literatura sobre Polícia Comunitária no campo da segurança pública brasileira, foi necessário incluir a sociedade civil nas práticas estratégicas da PMMG. O argumento, portanto, seria de que a polícia estaria se desmilitarizando. Ou seja, teoricamente, a inclusão da sociedade civil nas práticas estratégicas de segurança pública teria provocado na PMMG uma mudança no que “era” e no que “agora é” ser militar. Entretanto, não foi constatado nas análises de nível micro que a polícia estaria realmente se desmilitarizando.

A pesquisa mostra um processo de configuração comunitária (Figura 17) realizado em duas frentes: (a) a militarização dos cidadãos “de bem”, conquistando sua legitimidade, aproximando, interagindo, ouvindo e servindo; e, (b) a qualificação dos *impositores de regras* (BECKER, 2008) na identificação de *outsiders*, visto que a realidade violenta da sociedade brasileira exigiria uma posição firme contra os desviantes. Assim, como consequência da tensão relacional, a reforma do conceito militar adaptou-se à realidade social brasileira, diante do enfrentamento cotidiano da violência e das características militares históricas da PMMG. Os princípios militares continuam em voga, sendo promovido, também, no meio dos civis. As práticas policiais orientadas pela Polícia Comunitária estão mais concentradas no relacionamento com o público civil, embora fraturado, do que com a desmilitarização da força policial. O combate ao inimigo permanece. As práticas reforçam o militarismo, onde a perseguição e o combate ao crime são enfatizados, agora, também em conjuntos com as comunidades civis.

Quanto aos relacionamentos dos policiais com os civis, observaram-se diversos exemplos. Em um deles, um civil chamava o policial pelo nome e comentava fatos particulares de sua vida, mostrando certa proximidade/amizade. Em certa ocasião, durante o patrulhamento da RVP em um estabelecimento comercial no interior do bairro, o policial cumprimentou o comerciante pelo nome e conversaram sobre seus filhos. O policial sabia o nome das crianças e suas datas de aniversário. Em dado momento, as crianças chegaram e

cumprimentaram calorosamente o policial que se apresentava como um verdadeiro e íntimo amigo. Ao questionar o policial como teriam se conhecido, o pesquisador obteve a seguinte resposta: “ele era muito assaltado aqui, os bandidos aproveitavam dele porque ele é cadeirante [...] resolvi passar por aqui mais vezes, tomava uma água ou apenas conversava [...] parou os assaltos [...] hoje somos amigos” (notas do diário de campo).

As interações cotidianas dos policiais militares escalados na RVP com o público civil considerado “de bem”, possuem características de cordialidade, descontração, humor, amizade e qualidades afins. Os policiais fazem contato com os comerciantes locais, com os moradores, com alguns já reconhecidamente amigos, recebem sugestões e críticas sobre o policiamento realizado, sugerem a implantação da RVP, marcam reuniões, acessam o aplicativo *WhatsApp* atendendo suas solicitações, advertem transeuntes desatenciosos com a segurança e, também, usam a sirene para mostrar presença nos patrulhamentos da RVP.

De forma bem humorada, um civil comentou: “Eu queria comprar um *spray* de pimenta [...] porque eu não posso comprar uma arma mesmo [...] Posso né?”. Em outro momento, durante o patrulhamento e a interação com o público, ao comentarem sobre um crime que teria acontecido recentemente, um civil disse ao policial de forma bem humorada, também mostrando sua indignação: “tem é que matar todos esses bandidos, pra nos deixar em paz; se vocês não fizer isso eu faço” (notas do diário de campo). O policial recebeu esse comentário de forma bem humorada, advertindo o amigo, apesar de também se lamentar quanto à violência. Embora seja sempre diverso e heterogêneo, esse tipo de interação não é rara. A sensação de que há uma alta criminalidade – promovido, sobretudo, pela mídia – traz um sentimento comum entre policiais e civis, de que o papel da polícia estaria mais ligado à persecução penal (seção 3.1), ou seja, quando as práticas estratégicas de policiamento comunitário são contextualizadas, percebe-se um movimento de aproximação com os pressupostos da Polícia Tradicional.

Enquanto os pressupostos da Polícia Comunitária estão direcionados a um relacionamento íntimo, a Polícia Tradicional está direcionada a um relacionamento distante (Quadro 6); e, o que ocorre de fato é que, as interações promovidas pelas práticas estratégicas de policiamento comunitário presentes numa tensão relacional micro-macro ocorrem de maneira dicotômica: os policiais aproximam-se do cidadão “de bem” enquanto promovem a persecução criminal em desfavor do criminoso. Enquanto norteadores das práticas e

categorias da pesquisa, tanto a **imagem** (seção 5.2) quanto a **interação** apresenta-se de forma fraturada (Figura 16 e Figura 17).

O contexto, tão importante para as pesquisas em SAP, se manifesta nas práticas cotidianas, ou seja, o contexto não é uma substância, passível de análise laboratorial, onde o pesquisador se afasta do objeto analisado. Imerso como um dos sujeitos da pesquisa, o pesquisador pôde interpretar as manifestações do contexto que se dava de forma imperativa nas interações dos policiais com os moradores locais. Por exemplo, um repórter de um telejornal local, frente a um caso bárbaro de violência, considera-se a “voz do povo” e confiantemente exige da polícia uma posição firme contra os criminosos. Esses discursos imperativos, mesmo sem o contato direto com o policial, influencia as práticas de policiamento comunitário. Essas ordens, que emana da mídia televisiva local, também recebem manifestações imperativas de seu próprio contexto, que a influencia e é influenciada por ela.

Essas manifestações imperativas se replicam e se reforçam a cada caso de violência, a cada contato direto com uma vítima de crime violento, o policial ou os próprios moradores locais ouvem os mesmos discursos, produto de um mesmo contexto. Essa rede de comunicação, formal ou informal, distante ou pessoal e direta, influencia de maneira diversa cada um dos civis que lidam diretamente com o policial, mas, dentro de uma coerência interna, apesar de múltipla, como mostrado nos Repertórios Interpretativos do Quadro 11. Portanto, o contexto não permeia de forma distante as práticas policiais, mas sim, moldam as práticas estratégicas de forma imperativa e direta, manifestas empiricamente nas interações pessoais cotidianas, dentro de Redes de Significações.

Muitos civis ao interagir com os policiais mostram e reforçam a necessidade de terem uma polícia repressiva, temida, que age como verdadeiros heróis, protegendo os bons dos maus, momento em que, claro, se posicionam no grupo dos “cidadãos de bem”. Nessas interações, os policiais geralmente os apoiam. O manifesto por uma maior rigidez do sistema penitenciário e pela eficácia da persecução penal é permeado de exemplos de crimes brutais em que, geralmente, os infratores não são punidos adequadamente e se esquivam da justiça. Enquanto surgem os argumentos, todos se compadecem pelas vítimas. Assim como leciona Bauman (2013), as pessoas querem escapar, definitivamente, da rotulação do Outro. Para não serem incluídos como inimigos da segurança se prontificam a identifica-los por meio da

vigilância, seleção, segregação e exclusão. “Precisamos acusar para sermos absolvidos, excluir para evitarmos a exclusão” (BAUMAN, 2013, p. 98).

Nas reuniões da RVP, os policiais são vistos como consultores de segurança. Ensinam os civis a se valerem do chamado *tirocínio policial*. Os policiais disseram em uma reunião “precisamos fazer de vocês policiais, fazer de vocês um grupo unido, mais fechado [...] fazer uma rua mais segura [...] atenção, aqui no bairro o crime tem aumentado” (notas do diário de campo). Manifestos com essas características são seguidos pelo compartilhamento de experiências diversas, ligado a crimes e criminosos, com ou sem apresentação de vídeo e fotos. Geralmente, impera o sentimento de impunidade e injustiça, junto à descrença do modelo de segurança pública brasileiro, principalmente quando os policiais são cobrados pela efetividade da persecução criminal.

Por exemplo, numa reunião da RVP, o policial disse: “abordamos ele [apontando para a foto do autor de um crime], mas não tinha nada de irregular no veículo, tivemos que liberar” (notas do diário de campo). Em outro momento o policial disse: “já sabemos quem furtou a casa do [nome do civil], mas só agora temos mandato de prisão para ele” (notas do diário de campo), seguido pela promessa de divulgar a foto do infrator e do carro que ele utiliza no grupo do *WhatsApp*. Noutra reunião, o policial mostrou a foto de um homicídio, resultado do confronto entre dois criminosos. Depois de tomar ciência de que a vítima se tratava de um criminoso procurado, um dos civis gritou: “um a menos”. Mesmo sendo repreendido pelo policial, a percepção era de que essa mesma sensação era compartilhada por todos os civis presentes naquela reunião.

Ao compartilharem regras sociais formando *outsiders*, tanto os policiais quanto os civis podem assumir a função de “criadores de regras” ao militarizar “cidadãos de bem”, e, também, de “impositores de regras” ao estimular a identificação dos *outsiders*. Como leciona Becker (2008), depois que passou a existir, a regra deve ser aplicada, bem como infratores devem ser descobertos, identificados, presos, condenados, estigmatizados pela sua não conformidade ou, simplesmente, notados como diferentes.

Em algumas ocasiões, os policiais já antecipavam o risco de civis assumirem a função de policiais, oficialmente: “é perigoso, não tomem nenhuma atitude, apenas liguem pra nós” (notas do diário de campo), adverte o policial em uma reunião da RVP. Nessa ocasião, comentavam sobre o seguinte fato: os moradores de uma determinada célula da RVP cercaram e perseguiram suspeitos, enquanto ligava na Companhia pedindo apoio policial. O

policial adverte “não precisa fazer tanto, não queremos que arrisquem a vida de vocês” (notas do diário de campo). Um caso semelhante foi acompanhado pelo pesquisador no aplicativo *WhatsApp* (Figura 18), onde foram compartilhadas diversas mensagens, fotos e vídeos sobre o seguinte fato: um grupo de civis impediram algumas pessoas de furtarem uma residência, e, por iniciativa, enquanto esperavam a chegada da polícia, os deixaram de mãos na cabeça, sob ameaças de represália. Os nomes, os números dos telefones celulares e os rostos das pessoas foram omitidos para fins de confidencialidade.

Figura 18 – Civis impedem a ação de infratores e divulgam no *WhatsApp*



Fonte: dados da pesquisa.

A dinâmica retratada na Figura 17 (Redes de Significações) também provoca uma dicotomia na justificação do fazer estratégia, visto também como um dos resultados da tensão relacional. As práticas estratégicas de segurança pública sob a égide da Polícia Comunitária devem ser justificadas, o que promove, inevitavelmente, essas contradições nas interações cotidianas. Perante os colegas de trabalho, os policiais empregados na RVP titubeiam entre: (a) relacionar com civis por meio dos agrados, afirmando que esse relacionamento recíproco compõe a função policial, ou; (b) negar esse relacionamento dada às características do militarismo (BROTTO, 1986; BRITO; PEREIRA, 1996) de uma polícia militar tradicionalmente repressiva e que deve ser temida (Quadro 11 e seção 5.2).

Ao dividir os civis em dois grupos, há um dualismo da interação no policiamento comunitário, existente entre: combater os *outsiders*, considerados “bandidos”; e, militarizar

civis, aproximando-se dos “cidadãos de bem”. O primeiro, alvo da persecução penal (repressivo); e, o segundo, alvo do policiamento comunitário (preventivo). De um lado, os policiais devem responder às críticas do porquê de “não lidarem com os índices criminais” (com os números, também discutido na seção 5.4 e 5.5), afirmando veementemente que, sim, o policiamento comunitário também auxiliaria na redução de índice criminal, impondo o respeito aos infratores e evitando agrados de civis, que precisam ser alvos de constante desconfiança por parte dos militares. De outro lado, os policiais devem responder às críticas do porquê de “não serem repressivos”, afirmando que o policiamento comunitário contribui, sim, com os objetivos repressivos, ao qualificar a persecução penal, auxiliando na identificação e na prisão de criminosos, portanto, justificaria a necessidade de conquistar a amizade/legitimidade, ou seja, receber agrados comporia a função policial. Mesmo que pareçam contraditórias, essas justificativas são assumidas pelos militares praticantes do policiamento comunitário de maneira simultânea – depende do contexto que esteja inserido e/ou dos objetivos que pretenda alcançar.

Os militares empregados no policiamento comunitário interagem com os civis de forma amistosa, buscando a legitimidade, o respeito do público e, também, buscando configurar a comunidade junto ao “cidadão de bem”. Entretanto, a amizade estreita com civis, principalmente com civis desconhecidos, pode ser vista com desconfiança pelos colegas de profissão, principalmente por aqueles militares que lidam cotidianamente com a violência, em ações mais ligadas à repressão e ao perigo. Assim, quando se justifica tais práticas de proximidade, internamente, junto aos seus colegas de trabalho, os policiais comunitários agem de forma dicotômica, ou seja, a essência de sua justificação vai depender de qual fonte de argumentos (Quadro 11) enquadra-se o ouvinte. Justificativas semelhantes são apresentadas quando se relata, aos colegas policiais ou aos “cidadãos de bem”, a interação com os ditos “bandidos”.

Durante as observações, quando o recepcionista de uma das Companhias, responsável por atender ao telefone fixo da Cia PM, questionou um dos policiais empregados na RVP do por que pedir para que os civis ligassem ali, e não no 190, o policial respondeu: “eu não mando eles ligarem aqui não, só quando é urgente” (notas do diário de campo). Nas reuniões, realmente são disponibilizados diversos números de telefone alternativos, o que caracteriza uma forma de privilégio para quem participa da RVP. Numa reunião um civil reclamou de não ter sido bem atendido quando ligou no telefone fixo da Companhia, sendo obrigado a ligar 190. O policial que presidia a reunião disse ao pesquisador: “essa atitude do policial foi

errada, tento incentivar a todos a ligar na Companhia se precisarem [...] em todos os lugares existem maus profissionais, infelizmente” (notas do diário de campo). Na reunião com a RVP, o policial explicou aos civis o motivo de alguns desentendimentos internos, na Polícia Militar: “a polícia trabalha com duas frentes, uma repressiva, que é correr atrás de bandido e, também, o preventivo, que é a Vizinhança Solidária, puramente preventiva” (notas do diário de campo). Na entrevista, esse mesmo policial disse:

Na visão deles [de policiais que não apoiam o policiamento comunitário] a gente está indo lá na comunidade e aumentando o serviço deles. Entendeu? [...] quando a comunidade, por exemplo, liga aqui [na Cia PM] pedindo policiamento [...] E aí é aquela questão da conscientização. Eu falo para eles assim: “olha, eu estou ali para trazer a comunidade para nós, de alguém para estar do lado da polícia” [...] “você estão pensando: ‘ah, o [nome do policial empregado na RVP] está dando o telefone da companhia para eles ligarem aqui’. Não. Eu dou o telefone, mas ao mesmo tempo oriento: ‘você só vai ligar nesse telefone em caso de emergência, não liga nesse telefone por coisa à toa’” [...] E eu vou passando isso e conscientizando a tropa da importância disso, de a gente ter eles com a gente. Porque se a gente ir junto com a sociedade, cara, a minoria infratora vai ser esmagada, mas isso aí é um trabalho de formiguinha (Ec07).

Segundo Becker (2008), os impositores são profissionais, ou seja, respondem às pressões de sua própria situação de trabalho de forma seletiva e de acordo com sua interpretação pessoal de sua própria realidade. Aplicam as regras e criam os *outsiders* seletivamente, respondendo às pressões de sua própria situação de trabalho. Entretanto, deve justificá-las aos criadores das regras, pois, como adverte o autor, quando as pessoas, que se interessam pelo conteúdo de uma regra em especial, compreendem, em seu julgamento moralista, que tal regra está sendo imposta de maneira não adequada, pelo fato dos impositores lidarem seletivamente com “o mal”, a ira dos criadores de regras pode despertar em desfavor do profissional. Assim, os impositores são censurados por ver o mal de maneira tão leviana, por não cumprir adequadamente o seu dever.

Os policiais comunitários, em mais de um contexto social, podem assumir diversas funções sociais, quais sejam: criadores de regras ou impositores de regras; separadas ou simultaneamente. Essas regras só existem quando aplicadas, e só podem ser aplicadas se existirem. Essas funções são realizadas socialmente, portanto, não são realizadas de forma isolada. Afinal, o desvio é um erro publicamente rotulado e não existiria sem o empreendimento necessário para se formarem as regras, formais ou informais.

É inevitável o risco da ocorrência de um paradoxo das práticas do policiamento comunitário, devido à função social que os policiais da RVP assumem. As regras podem ser criadas, simultaneamente, junto às comunidades da RVP e, também, junto aos colegas de

trabalho, no contexto militar. Junto a esses dois públicos podem assumir, não necessariamente, a função de criadores de regras e impositores de regras, o que pode produzir certa contradição. O paradoxo ocorre quando essas regras e as imposições exigidas pelos seus criadores entram em conflito, ou seja, há um conflito de interesse entre os cidadãos “de bem” da RVP e os colegas de trabalho, geralmente mais ligados a funções repressivas.

Os conflitos podem ocorrer, também, devido a outros contextos sociais que o policial se insere, seja religioso, familiar ou qualquer outro. Durante o acompanhamento das equipes policiais, observou-se que, em algumas reuniões da RVP, quando os policiais distinguem os “bons” dos “mal”, eles já se antecipam a possíveis críticas se justificando: “olha, eu não quero ser preconceituoso, mas...”. O policial disse isso porque ele sabe que há uma pressão social contra o preconceito, envergonhando-se. Apresenta-se, no mínimo, um receio por estar correndo o risco de cometer um ato discriminatório frente a um público que condena esse posicionamento: “bem, eu não queria citar nomes de bairros ruins não, mas, vou ser sincero, existe sim, bairro [nome do bairro] é ruim porque tem alto índice de criminalidade, lá é difícil de implantar programas de policiamento comunitário” (notas do diário de campo). Diferenças regionais foram discutidas na seção 5.6 (resultados esperados).

Os policiais participam de diversos contextos sociais, onde assumem funções, ou não, de criadores e/ou impositores de regras. Na atual pesquisa, foi analisado o contexto do trabalho policial, mas, esses mesmos policiais também participam de outros contextos sociais, e nesses podem, também, assumir outras funções. Por exemplo, um policial pode participar de um contexto social que caracteriza músicos de *rock* como *outsiders*. Fato é que, independentemente do contexto social que participa, assume características que compõe sua individualidade.

As tribos urbanas, conceito proposto por Maffesoli (1997, 2014), são múltiplas e variadas, dando diferentes sentidos às suas ações e orientando as identidades de seus membros. Para esse autor, as identidades são compartilhadas, são comuns à tribo a que pertence. Os costumes e rituais dessas tribos podem parecer estranhos a alguns policiais. Todavia, o (re)conhecimento das diferentes tribos urbanas é um aspecto essencial para o trabalho de segurança pública, visto que cada uma delas está suscetível a diferentes formas de violência e necessitariam de serviços policiais diferentes. Ao se organizarem em tribos, é possível que os membros da sociedade civil consigam mais apoio policial às suas demandas, visto que suas manifestações podem atingir uma repercussão maior que a atuação isolada de

seus membros. As tribos, enquanto cristalização de interesses e afetos particulares, podem facilitar a interação do policial com a sociedade civil e/ou tornar mais difícil este trabalho, por exigir que esses conheçam os vários encraves, suas particularidades em termos de comportamento progressista ou não, estilos de vida, necessidades de segurança, enfim, diferentes formas de estar-juntos, novas formas comunitárias.

Para Bauman (2003), apesar de a sociedade contemporânea estar passando por uma fase de maior individualização, expressando objetivos mais voltados para o alcance de uma identidade individual do que para a construção de uma coletividade, o entendimento comum é possível, embora seja efêmero. O consenso é alcançado por meio de uma longa e tortuosa negociação, na qual a homogeneidade é construída meio a seleção, separação e exclusão, de uma massa confusa e variada: “toda unidade precisa ser construída; o acordo ‘artificialmente produzido’ é a única forma disponível de unidade” (Bauman 2003, p. 19). Tanto nas *neotribos* de Maffesoli (2014) quanto nas *comunidades cabide* de Bauman (2003), há a possibilidade de pertencimento de um único indivíduo a diversos grupos sociais.

Além da criação e da manutenção das células da RVP, realizadas por meio de interações cotidianas direcionadas à configuração comunitária, existe a figura das células inativas, caracterizadas pela ausência de reuniões comunitárias com os policiais. Essas células inativas são tratadas pelos policiais com indiferença. Constam oficialmente como células da RVP, mas, não recebem a mesma atenção por parte das equipes policiais, pois não exercem a mesma influência nas práticas policiais como aquelas células consideradas ativas, que buscam uma maior interação. Dessas células inativas, há dois grupos: (a) os casos em que a configuração comunitária promovida pelos policiais realmente falhou, pois não há o relacionamento entre seus membros, ou, não há objetivos comuns que os integram; e, (b) os casos em que os moradores locais se interagem sem o estímulo dos policiais, mesmo que tenham sido inicializadas com a RVP, pois compartilham outros objetivos, diversos daqueles ligados à segurança pública.

Foi relatado ao pesquisador pelos policiais que, apesar de raras, existem células (geralmente antigas) que, depois da atuação da RVP, continuaram fazendo reuniões sem a presença policial. Não são consideradas, necessariamente, células da RVP, por não ocorrer reuniões periódicas com a polícia, por não possuir redes de *WhatsApp* em parceria com a polícia e/ou por não terem a placa de identificação do programa RVP pregada no muro de suas casas, mas, possuem o apreço dos policiais e, nesses locais, são produzidas boas relações

entre militares e civis. São exceções, mas, mesmo sem a intervenção policial constante para configurá-la, encontraram outros objetivos comuns, que não estão ligados à segurança pública de forma direta, como a promoção de festas comemorativas, por exemplo, natal, ano novo e diversas outras festas comemorativas.

Essa interação não é fácil em todo lugar. Ao contextualizar essas práticas estratégicas de segurança pública numa tensão relacional, percebe-se que há lugares em que o público civil, por si mesmo, não quer o relacionamento com a polícia militar, o que dificulta sua aproximação. Para essas pessoas, é a polícia que é considerada *outsider* (BECKER, 2008; ELIAS; SCOTSON, 2000). O problema está relacionado aos locais onde há alta incidência criminal. São lugares onde, segundo o senso comum, residem muitos criminosos. Geralmente, são lugares com maior carência de serviços públicos no geral, inclusive os de segurança pública, pois, no cometimento de crimes, as vítimas não recorrem à Polícia Militar para o registro da ocorrência. A população local não vê, na PMMG, a representação de um Estado que promove a cidadania, resguarda seus direitos e representa seus anseios. Nesses lugares, a ação policial demanda uma logística maior, pois é de difícil acesso e é necessário o emprego de várias equipes policiais, devido ao tradicional perigo que as operações policiais na região trazem aos policiais.

A gente percebe que nos locais onde tem comunidade mais carente existe uma resistência maior, porque eles sofrem a influência direta de pessoas de má índole, que estão inseridas ali [...] nós tivemos um caso aqui no [nome do bairro], que estava sendo implementada uma célula [RVP] lá, e que alguns marginais [“marginal” é visto aqui como sinônimo de “bandido”] começaram a pressionar o pessoal lá para não participar [...] a gente não pode generalizar, tem muita gente lá de bem, mas também tem muito marginal [...] às vezes tem uma casa que tem uma pessoa de bem, e outra tem marginal [...] como que eu vou tratar de determinados assuntos, não é? (Eb04).

Tem locais que é difícil, por quê? Pela... vamos falar assim, pela dimensão do local, e, também, por um fator externo, porque, por exemplo, a criminalidade, se a criminalidade ali for muito forte, igual o caso do [nome do bairro], a gente tem dificuldade de implantar o projeto, por mais que os vizinhos queiram, porque vai ter um fator aí no meio que vai dificultar, que chama, medo. E a intimidação e o medo trazido pela criminalidade vai gerar nos vizinhos aquela questão: ‘será que vale a pena entrar nesse projeto?’ [...] É uma queda de braço nossa com os infratores para saber quem que vai mais forte [...] por mais que eu faça muitas reuniões lá, se não tiver um policiamento por trás, que me dê o suporte, eu não consigo combater esse medo. Porque eu falo: gente, vamos colocar as placas, mas eles estão sendo ameaçados [...] eu não tenho mais esse recurso [policiamento] para mandar. E aí? Deixo eles... ainda mais numa distância daquelas (Ec07).

5% que mora lá no [nome do bairro], ameaça, realmente, influencia para que não funcione o trabalho da polícia [...] Nós até tentamos criar células no [nome do bairro] e não funcionou. Lá tem um alto índice de tráfico, as pessoas não querem polícia próximo deles, lá, naquela região [...] Os bairros mais avançados

socialmente, de poder aquisitivo melhor, ele tem facilitado essa interação [...] Então, onde funciona é realmente onde tem população parceira, que facilita (Ec06).

Além da presença da chamada “criminalidade” em um determinado lugar, outra dificuldade de interação relacionada com a localidade geográfica está relacionada com os bairros considerados de alta classe social, onde, pelo senso comum, “há segurança privada e poder político maior” (Entrevistada Ec05), como detalha o entrevistado abaixo:

Uma situação que a gente sentiu, não vou dizer que seria uma dificuldade, mas foi um obstáculo que precisou vencer, os bairros de poder aquisitivo mais elevados, eles têm uma dificuldade maior a se formar a primeira célula [RVP], porque eles ficam mais isolados, as pessoas são mais isoladas, os moradores são mais isolados. Uma vez que você funda a primeira célula, aí, isso dissemina, eles ganham confiança, e aí eles abrem um acesso maior à polícia para conseguir desenvolver o projeto (Ec09).

Percebeu-se que, em locais com essas características, exige-se certa criatividade dos policiais para a realização das interações e da configuração comunitárias. Nesses bairros, há uma estrutura de serviços mais completa, como praças bem iluminadas e câmeras de vigilância públicas. Segundo informações transmitidas pelos policiais durante a observação participante, as melhorias são patrocinadas financeiramente pelos próprios moradores locais. Durante conversas com os policiais componentes da RVP de um bairro com essas características, foi relatado ao pesquisador que um morador, sozinho, conseguiu melhorar a sinalização de trânsito da sua rua, “porque tem contato direto na prefeitura”, afirmando com humor, “enquanto que no meu bairro movimentamos mais de cinquenta pessoas e nada” (notas do diário de campo).

Nesses bairros, também há condomínios fechados, lugares onde os policiais não são convidados a ir amistosamente, não patrulham e por isso raramente interagem com os moradores locais. Os policiais afirmaram que, em caso de crime, entram nesses locais privados em caráter de urgência, apenas para atender a ocorrência, e que, geralmente, os moradores são poucos convidativos e pouco abertos ao diálogo. Devido à diferenciação das interações policiais em diferentes regiões, houve, também, uma diferenciação dos resultados esperados, como se aborda na seção 5.6.

Uma das entrevistas mostrou a autossuficiência de bairros com essas características, e, como lidam com os *outsiders* sem a ajuda policial, por meio do poder político (influência) e econômico:

Certa vez, uma construtora contratou um monte de pedreiro para construir uma obra aqui perto e eles ficaram dormindo ali na [endereço dentro do bairro]. Os moradores ficaram incomodados com isso, tiveram medo [...] deixavam o som alto até tarde,

bebiam e jogavam truco com algazarra, e isso os incomodava [...] ficaram com medo de crimes [...] conseguiram, por meio da construtora, tirar eles dali [...] a construtora não queria perder moral com eles, né (Ec05).

Ao refletir sobre o medo nas cidades, a partir do conceito de vigilância líquida, Bauman (2009, 2013) fala do “Outro” que as pessoas tanto temem, ou são induzidas a temer, que vive dentro das cidades, podendo estar próximo de qualquer um, a qualquer momento. A vigilância se tornou ainda mais problemática, e, nesse ambiente, a confiança frente ao desconhecido é quase impossível e o medo do Outro se torna mais grave.

Uma mensagem enviada para um dos grupos do *WhatsApp* ilustra bem esse medo do desconhecido. Os policiais prenderam um autor de furto no bairro, e, depois da divulgação no aplicativo, um civil comentou “ele não foi ajudante de pedreiro por aqui?”, seguido pelo seguinte comentário: “vamos ficar espertos com ajudantes e mesmo com pedreiros”, prevenindo uma possível crítica: “sem preconceitos” (mensagens do *WhatsApp*). Becker (2008) e Elias e Scotson (2000) também relatam sobre essas crises de interação social ao discorrerem sobre os *outsiders*. Segundo Elias e Scotson (2000, p. 24), “o estigma social imposto pelo grupo mais poderoso ao menos poderoso costuma penetrar na autoimagem deste último e, com isso, enfraquecê-lo e desarmá-lo”, produzindo uma desonra coletiva imputado aos *outsiders*.

Na Figura 19, foram apresentados alguns exemplos de como o medo do Outro é visível no aplicativo *WhatsApp*. Os nomes, os números dos telefones celulares e quaisquer outras informações individuais foram omitidos para fins de confidencialidade. O cadastro dos participantes da RVP nos grupos do *WhatsApp* também é outra preocupação, principalmente nas companhias em que não formalizaram um cadastro para que os moradores preenchessem, e, só depois de se consultar o nome da pessoa, as passagens policiais, e outras informações relevantes que poderia caracterizá-lo como suspeito, é que o número de telefone, depois de aprovado, seria incluído no grupo virtual do aplicativo.

Em diversas reuniões da RVP, foram observados exemplos dessa proximidade com o “Outro”, que fazia, por exemplo, o papel de vizinho. Em uma reunião de instalação do programa, os moradores de um condomínio de classe média baixa alegavam terem suspeitas de que os furtos eram cometidos por um determinado vizinho, cujos amigos que frequentava sua casa eram “bandidos”. Em outra reunião da RVP, os moradores locais solicitavam a polícia para que lidasse com um posto de combustível abandonado que abrigava dois moradores de rua, desconhecidos e considerados “estranhos”.

Figura 19 – O medo do Outro exemplificado no aplicativo *WhatsApp*



Fonte: dados da pesquisa.

As práticas de policiamento comunitário, dentro de uma abordagem relacional da estratégia, estão contextualizadas pelo medo do Outro, que é reforçado pelos estigmas sociais e estimulado por meio da tecnologia, da mídia e das redes sociais que ampliam o discurso de ódio. Neste contexto, emergem e/ou se fortalecem a figura dos *outsiders* e dos estabelecidos, bem como dos criadores e dos impositores de regras sociais, e a tecnologia pode estar servindo para reforçar e ampliar o estigma social, ou, o medo do Outro. O *WhatsApp* não é utilizado, necessariamente, para o relacionamento íntimo entre civis e militares no policiamento comunitário, pois também pode ser usado para reforçar os estigmas sociais. De forma geral, as tecnologias são importantes, como um meio de interação, mas não é o que vai promover as mudanças requeridas pela Polícia Comunitária, que exige, sobretudo, mudanças de mentalidade por parte dos policiais e da sociedade civil.

O medo que se combate com a Polícia Comunitária é um medo subjetivo, portanto, socialmente contextualizado. Ao mesmo tempo, é um medo que também está localizado no campo interpretativo, do sujeito. Alimentam-se o medo da violência, da falta de segurança e o medo do Outro (seção 3.4.3). Para lidar com o medo (do mal) recorre-se aos estigmas sociais, direcionado a pessoas ou a grupos sociais diversos, considerados como *outsiders*/desviantes (BECKER, 2008; ELIAS; SCOTSON, 2000); como anormais (FOUCAULT, 2010, 2014); ou, simplesmente, como o *Outro*: alguém considerado diferente, capaz de causar estranheza (BAUMAN, 2003, 2009, 2013). Nesses casos, o *mal* é fácil de ser identificado, ou seja, é mais fácil rotular de onde vem o mal estigmatizando, mesmo que por meio da probabilidade e de histórias alimentadas pelo senso comum. Arendt (1999), de forma oposta, questiona essa facilidade em identificar de onde vem o mal. Segundo a autora, o mal pode não ser tão facilmente identificado. Ele pode estar ou vir exatamente de onde não se acreditava.

O mal não é algo que se possa lidar com base em estigmas. Portanto, o medo deveria ser tratado, no campo da segurança pública, numa visão sociológica mais ampla e por uma ênfase interpretativista. Se não ocorrer uma mudança de mentalidade, acerca dos estigmas, dificilmente será possível alcançar avanços profundos nas práticas de policiamento comunitário. O mal pode ser banalizado, ou seja, a execução da maldade contra outro ser humano pode também ser considerado normal. Assim, o senso de justiça realizado por meio da interpretação de um sujeito se torna frágil.

Há o reforço de estereótipos quando qualquer pessoa *diferente* passa a ser considerada suspeita. A justificativa utilizada pelo cidadão “de bem”, ao rotular o desviante como *outsider*, é a de que não está sendo preconceituoso, mas precavido. Para o cidadão “de bem” todos os privilégios, para o desviante a justiça. Torna-se perigoso a proliferação de discursos de ódio que incitam a ideia de *fazer justiça com as próprias mãos*, como no caso dos linchamentos coletivos e da espetacularização da violência, que passa a ser replicada, curtida e compartilhada por muitos.

Junto com os policiais, nas reuniões de RVP, os moradores locais levantaram a suspeita de um vigilante que, sem licença regulamentar, passava nas ruas durante madrugada em troca de ajuda financeira mensal dos moradores. Um dos moradores alegou: “ele fica sabendo de informação demais [...] é ruim, mas eu também fico com medo de negar a pagar”, relatou um civil. “Isso é extorsão... eu não pago, tenho a polícia militar pra isso [...] é perigoso

[...] se você ficar constrangido de falar não para ele, pode dizer que eu que falei que não pode”, respondeu outro civil.

Convocada pela própria comunidade local, numa outra reunião da RVP, os moradores questionavam ao policial o que fazer se os “ciganos”, que tinham mudado recentemente para a rua, quisessem participar da RVP. Questionado pelo pesquisador, os participantes da reunião não sabiam explicar o que, exatamente, os caracterizavam como “ciganos”. A casa dos considerados “ciganos” era própria, assim como as dos demais, porém provocava nos vizinhos o medo e a desconfiança, pela forma que se vestiam e se portavam. Neste caso, os moradores perguntavam ao policial como fariam, pois, não tinham confiança de colocá-los no grupo do *WhatsApp*: “se eles tiverem no grupo também, eu não tenho coragem de mandar uma mensagem falando que vou viajar e pedir pra que vocês olhem minha casa [...] o sentido do grupo acaba”, afirmou uma moradora. Outro participante da reunião reforça o problema: “fiquei sabendo que houve um furto na casa deles semana passada, eles nem chamaram a polícia, eles realmente não querem relacionamento com nós”. A decisão foi tomada em conjunto, mas, a sugestão do policial foi importante: “não é preconceito não, é tomar cuidado, vocês decidem, mas, eu sugiro deixar eles de fora do grupo, se eles quiserem entrar na ‘vizinhança solidária’ não podemos impedir, mas, eu vou pesquisar o nome deles primeiro e vou ficar de olho, pode deixar comigo” (notas do diário de campo).

Nesse momento, o policial e/ou a comunidade local assumem a função dos criadores de regras (BECKER, 2008). A infração social, ou o desvio, como leciona Elias e Scotson (2000), são erros publicamente rotulados que só existe graças ao empreendimento necessário daqueles que formam as regras, formais ou informais, responsáveis por caracterizar os desviantes como *outsiders*, alguém que, segundo o senso comum, não partilha os valores e o modo de vida dos estabelecidos.

Quando assumem a função de impositores de regras, tendem a formar uma visão pessimista da natureza humana, dada suas experiências diárias, repleto de exemplos onde as pessoas dificilmente cumprem as regras. Segundo Becker (2008), à medida que realizam seus trabalhos, os impositores encontram evidências de que o problema, contra o qual lutam, está continuamente presente. Por isso, não acreditam nas tentativas de reformar os infratores.

Becker (2008), ao tratar dos *outsiders*, afirmam que os “impositores de regras” assumem a responsabilidade por aplicar as regras patrocinadas pelos “criadores de regras”, podem ser qualquer pessoa, inclusive os próprios policiais podem assumir essa função,

socialmente. Os impositores devem aos criadores de regras uma resposta, justificam seu trabalho descobrindo, identificando, prendendo, condenando ou até mesmo estigmatizando os infratores dessas regras, pela sua não conformidade com os estabelecidos. Ressalta-se que essas “infrações” não se referem apenas à legislação vigente que torna crime certas condutas. Refere-se, aqui, às infrações sociais, as condutas que ferem as regras socialmente estabelecidas. Da mesma forma, o trabalho do impositor, que não está ligado apenas ao contexto legal, mas, sim, social.

Os impositores justificam seu trabalho e buscam ganhar o respeito dos outros, mostrando que suas tentativas de imposição são eficazes, ou seja, que estão enfrentando adequadamente “o mal” em prol “do bem”. Para o autor, “boa parte da atividade de imposição é dedicada não à imposição efetiva de regras, mas à imposição de respeito às pessoas com quem o impositor lida” (BECKER, 2008, p. 161), ou seja, o desrespeito ao impositor das regras também forma os *outsiders*. Tornam-se desviantes pelo fato de terem demonstrado desrespeito pelo impositor da regra (civil ou militar), não por ter infringido propriamente a regra.

Um caso discutido no *blog* pode representar o desrespeito ao impositor de regras, que torna desviante/*outsider* o sujeito que o realiza. A morte de MC Daleste, em 2013, foi largamente comentada por policiais no *blog* Abordagem Policial. Segundo G1 (2013, s. p.), “o funkeiro Daniel Pellegrine, de 20 anos, mais conhecido como MC Daleste, foi morto após levar um tiro durante um show realizado em Campinas”. MC Daleste declara em uma de suas letras: “Matar os polícia é a nossa meta. Fala pra nós quem é o poder. Mente criminosa, coração bandido. Sou fruto de guerras e rebeliões. Comecei menor, já no 157. Hoje meu vício é roubar, profissão perigo. Especialista, formado na faculdade criminosa” (letra da música intitulada *Apologia*, de MC Daleste, publicada pelo *blog* Abordagem Policial). O número 157 refere-se aqui ao assalto à mão armada. Também é o número do artigo do Código Penal que descreve o crime de roubo (com o uso de grave ameaça ou violência à pessoa).

O autor do *blog* já antecipa possíveis críticas:

A morte do MC Daleste não está sendo desprezada pelos policiais que a investigam. Deve ser apurada com a mesma ênfase de qualquer outra, vidas humanas não são valoradas de maneira desigual. É preciso identificar a autoria e esclarecer as circunstâncias, para verificar se justificam a conduta de quem praticou o ato. Mas o fato é proveitoso para se obter um retrato do pensamento de parte da sociedade (*blog* Abordagem Policial).

As mensagens que seguiram essa publicação demonstram a formação de *outsiders*. Há comentários fortes contra o estilo de vida pregado pelo cantor, mas, alguns comentários, mais amenos, lamentam: “é realmente uma pena a quantidade de seguidores que esse cara possuía, e ainda possui. Jovens sem nada na cabeça”. E escrevem convicções como:

um individuo que escolhe esse modo de vida sabe que só tem dois destinos ou a cadeia, ou a morte.

[...] Morreu como morre a maioria dos criminosos, delinquentes e malfeitores: cedo.

[...] Sinto mais ainda pela inversão de valores que vários colegas citaram, realmente o crime está mais próximo das famílias do que nós pensamos, tem muito mais valor que a honestidade e o trabalho duro (*blog Abordagem Policial*).

Várias postagens no *blog* relacionam a imagem do cantor às pessoas que se declaram estar do lado do crime e contra a polícia. Quando a mídia publica as músicas desse artista e os fãs tecem elogios a suas canções e promovem homenagens a sua carreira, os policiais passam a considera-los como *outsiders*, conforme explica Becker (2008) e Elias e Scotson (2000).

Fazer a separação de quem é o “cidadão de bem” e quem é o “bandido” sempre é e sempre será difícil. Se o mal também está do outro lado, isso torna tudo mais complexo. Segundo Arendt (1999), o nazismo não foi feito por pessoas loucas e repudiadas socialmente, mas por pessoas terrivelmente normais. Observa-se nas análises de Foucault (2010, 2014) sobre o poder, que as classificações de dominante e dominado sempre são frágeis, podendo se inverter a qualquer momento; é uma dinâmica que está em movimento, constantemente. Esses rótulos não são algo que existe, é algo que se exerce. O poder se estabelece na medida em que é exercido, e a fonte personificada do medo é identificada (ou rotulada) na medida em que se pratica o estigma, e, sempre sob uma perspectiva (subjetivismo).

Quando a questão é o medo, deve-se perguntar “para quem” ou “na perspectiva de quem”. Para Foucault (2010, 2014), o estigma não seria um substantivo, mas uma prática. O estigma seria rotulado na medida em que ele é exercido, e, sobretudo, sua análise está intimamente relacionada ao sujeito que o interpreta. Becker (2008) relata que uma pessoa (ou um grupo) pode ser considerada estabelecida em um contexto, mas, em outro, pode ser considerada desviante.

A banalidade do mal, apresentada por Arendt, implica que o mal pode ser praticado por pessoas comuns, não somente por psicopatas, sádicos e afins. Segundo Arendt (1999), aqueles que praticavam (ou contribuíam) com o extermínio de judeus, eram pessoas comuns, que trabalhavam nos campos de concentração e depois iam para casa, jantavam com suas

esposas e filhos, enfim, eram pessoas normais que, em estruturas burocráticas, abriam mão de pensar e se limitavam a cumprir ordens.

A psicologia, a psiquiatria, as ciências sociais buscam explicar onde o mal residiria, porém o mal não está em lugar algum, o mal existe à medida que ele é exercido, praticado. Compreender essas práticas levaria a uma mudança importante para o policiamento comunitário, porque conduziria os policiais a uma mudança de mentalidade. Não se espera que os estigmas deixem de fazer parte da vida social, das comunidades e do trabalho policial. Mas, que se reconheça que eles não podem ser a base para as práticas da Polícia Comunitária, nem que sejam reforçados. Na medida em que se cobra o respeito aos Direitos Humanos, na busca por uma sociedade mais tolerante e solidária, espera-se que as pessoas sejam vistas em sua humanidade.

Como se observou na presente seção, as macropráticas analisadas mostram que a Polícia Militar busca estabelecer a interação da polícia com a sociedade civil por meio de programas de policiamento comunitário, como a RVP, incluindo o público civil nas práticas estratégicas de segurança pública. Entretanto, influenciada por uma imagem socialmente fraturada, da polícia e dos civis, as práticas interativas emergem em meio a tensões relacionais micro e macro da estratégia, sinteticamente:

- a) o relacionamento íntimo com o cidadão “de bem” é promovido ao mesmo tempo em que há uma intensificação na distância do relacionamento com o “bandido”, buscando a eficácia da persecução penal;
- b) há uma dicotomia na justificação do fazer estratégia, dada a multiplicidade dos repertórios interpretativos da prática policial comunitária;
- c) há uma diferenciação das interações policiais frente a diferentes características regionais, as quais são governadas pelo senso comum;
- d) tanto civis quanto policiais exercem funções sociais de “criadores de regras” e/ou de “impositores de regras” a fim de caracterizar o desvio e formar *outsiders*;
- e) além do medo do crime, há, também, a promoção do medo do Outro, construído socialmente e compartilhado pelo senso comum, por meio dos estigmas sociais, que personificam a fonte do medo;
- f) há influências de diversos contextos sociais, representados pelas “tribos/grupos/comunidades cabide” da qual participa o policial enquanto sujeito social;

- g) as mudanças das práticas policiais estão mais ligadas à inclusão da sociedade civil nas práticas estratégicas de segurança pública, considerando o público também como um praticante da estratégia, do que com a desmilitarização da força policial;
- h) a configuração comunitária em prol da segurança pública, com o auxílio policial, depende do medo; entretanto, ainda há configurações comunitárias meio ao compartilhamento de objetivos comuns que não seja o combate ao medo do crime;

Na próxima seção, a gestão policial será abordada como uma das categorias da pesquisa, norteadora das práticas policiais. Vista como prática estratégica de segurança pública, a gestão do policiamento comunitário foi idealizada sob um paradigma subjetivista; porém, encontra-se em meio a uma gestão funcionalista promovido pela Nova Gestão Pública, que valoriza as análises estatísticas dos índices criminais.

5.4 A gestão do medo por meio de estatísticas

A interação dos militares com a sociedade civil tornou-se objetivo das políticas públicas de segurança (seção 3.5). A gestão das interações comunitárias, realizada por meio do policiamento comunitário, também é considerada como uma prática estratégica, a qual deve ser analisada sob uma ampla visão sociológica, direcionada à prática. A lente teórica da SAP modificou a ontologia tradicional da “estratégia”, que passa a ser vista como algo que organização “faz”, não mais como algo que a organização “tem”. Nessa perspectiva, o fazer estratégia (*strategizing*) envolve práticas socialmente organizadas e contextualizadas.

A gestão do policiamento comunitário também foi analisada sob uma abordagem etnometodológica (seção 4.2). Nessa abordagem, as crenças e os comportamentos advindos do senso comum se tornaram relevantes para a compreensão de todo comportamento social, contextualizado. Descobrem-se, no senso comum, os verdadeiros sentidos que os atores dão às suas ações, compreendendo o raciocínio prático que os orientam (COULON, 1995). Admitindo-se essas perspectivas, como norteadora das práticas policiais, a gestão do policiamento foi analisada com base na pesquisa documental, na observação participante e nas entrevistas com os policiais gestores e com os policiais empregados direta e cotidianamente na RVP.

No acompanhamento das equipes policiais, observou-se que, ao final do turno de serviço, os policiais confeccionavam relatórios, destinando-os aos seus superiores e/ou às

seções administrativas do BPM. Em visita a essas seções, na sede do 17º BPM, e durante as entrevistas com os policiais, coletou-se diversos documentos utilizados para a gestão do policiamento comunitário na Unidade. Constatou-se que, doutrinariamente, as práticas de policiamento comunitário, em especial a RVP, são influenciadas e gerenciadas por meio de documentos prescritivos, funcionalistas e elaborado pela alta direção da PMMG em Belo Horizonte, capital do Estado. Por exemplo: a Diretriz de Gestão para Resultados (Pol01, Pol02); e, a Instrução nº 3.03.11/2011-CG (Pol12). Este último regula, especificadamente, a implantação da RVP e, ainda durante a execução da pesquisa, foi revisado pela Instrução n. 3.03.11/2016-CG (Pol10). São documentos constantemente citados para justificar os instrumentos de gestão utilizados.

Os resultados da pesquisa mostram que *estratégia*, na PMMG, ainda é interpretada sob uma visão funcionalista. Os relatórios e documentos que os policiais confeccionavam estavam alinhados com o que era previsto nos Planos Estratégicos, ainda vistos como substância: o Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da Polícia Militar, implementado em 2010 (Pol26) com a Diretriz de Gestão para Resultados nº 001 que organiza e disciplina o Sistema Integrado de Gestão para Resultados na PMMG (Pol02); o Plano Estratégico 2004-2007 (Pol17); o Plano Estratégico 2009-2011 (Pol18); o Plano Estratégico 2012-2015 (Pol25) e seu Relatório de avaliação (Pol22); e, o Plano Estratégico 2016-2019 (Pol19) com seu Caderno de Planos Táticos (Pol20) e seu Caderno de Projetos e Indicadores (Pol21).

Para uma abordagem da *gestão* policial sob a lente da SAP, enquanto categoria da pesquisa, as práticas estratégicas que caracterizam a gestão do policiamento comunitário foram contextualizadas, a nível macro, por esses documentos. A análise desses documentos mostrou forte influência do *gerencialismo* promovido pela NGP, com uma gestão orientada por resultados e com o emprego de metas e indicadores de desempenho, auferidos pela própria PMMG.

Ao analisar esse paradigma da administração pública, denominado NGP, Nikos (2001) afirma que o modelo de administração proposto para órgãos públicos é baseado na gestão de negócios do setor privado. Segundo o autor, passou-se a valorizar as técnicas e os métodos relacionados ao desempenho e à avaliação, amparados em valores como produtividade, lucratividade, competitividade e qualidade, que fundamentam o gerencialismo.

A presença do gerencialismo pode ser verificada, por exemplo, no Plano Estratégico 2016-2019 da PMMG quando se usa o *Balanced Scorecard* (Pol19, p. 26); ou quando se usa o

termo *marketing* (Pol19, p. 29; 59); ou ainda quando se usa termos como *vantagem competitiva*: “Promover os ajustes estratégicos das atividades de forma a garantir vantagem competitiva” (Pol19, p. 26, p. 36). Esses são termos da administração de empresas privadas, ligado ao mercado, que foram adaptados pela PMMG para o setor público. Outro exemplo: o uso da ferramenta chamada de “Matriz de Análise Estratégica” (Pol19, p. 65), construído com base na elaboração e na análise da Matriz SWOT, acrônimo do termo original em inglês *Strenghts, Weaknesses, Opportunities e Threats*, ou, Análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) em português. Originada na década de 1960, simultânea a gênese do campo da estratégia, essa ferramenta é utilizada para fazer análises de cenário (ou de ambiente). O surgimento do modelo SWOT foi motivado pelo fato de que os administradores, até então, estariam focando somente no ambiente interno, sem se relacionar com o ambiente externo (mercado). O que tinha sido deixado apenas para os economistas, estaria sendo admitido também pelos administradores, que passaram a se preocupar também com as análises externas por meio dessa Matriz SWOT.

A literatura utilizada pela PMMG para a construção desse documento (Plano Estratégico 2016-2019, Pol19), também é um exemplo de que há o emprego de ferramentas que outrora eram utilizadas pelo setor privado na gestão pública (conforme seção 3.2.2 e 3.2.3). Há o uso de autores como Drucker, por exemplo:

Para Drucker (1984), planejamento estratégico consiste no processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar e executar as ações necessárias à execução dessas decisões e, através de um processo sistemático e organizado, mensurar os seus resultados frente às expectativas criadas [...] É através do planejamento estratégico, portanto, que se conduz a organização no seu processo de desenvolvimento e de evolução, formulando estratégias que permitam que a organização seja sustentável e competitiva (Pol19, p. 16).

Segundo Whittington (2004), nos anos 1960, Peter Drucker, dentre outros autores, estimularam o uso de técnicas e desenvolveram novos modos de fazer estratégia. Seus estudos foram influenciados por uma base lógica oriunda da teoria econômica, dentro do paradigma positivista. Buscava-se uma sintonia com o modernismo cientificista, em voga na época. Desde o final do século XX, entretanto, com o chamado “pós-modernismo” (*postmodern*), houve questionamentos, críticas e, sobretudo, transformações dessa visão economicista e racionalizante. Como consequência, noutro momento mais recente, com o chamado “após o modernismo”, puderam-se diluir os vínculos intelectuais da estratégia com a imparcialidade modernista e com a teoria econômica. Assim, com base no que leciona Whittington (2004), é possível que a gestão do policiamento comunitário na PMMG se desvincule das

imparcialidades cientificistas do modernismo, com uma visão mais direcionada à prática; porém, a gestão do policiamento comunitário no 17º BPM, abordadas pela pesquisa como práticas estratégicas de segurança pública, não estão inclusas nessa perspectiva mais recente da estratégia.

Além de uma abordagem funcionalista da estratégia, mais ligada com as influências positivistas de origem do campo, as práticas de gestão policial em análise sofrem influências, também, da NGP, valorizando o *gerencialismo* cientificista do modernismo (BRESSER-PEREIRA, 1996, 1998, 2002, 2007; CORRÊA, 2007; HOOD, 1991, 1995; LIMA JUNIOR, 1998; NIKOS, 2001; SANO; ABRUCIO, 2008). A intenção era a de que os cidadãos mineiros passassem a participar ativamente das políticas públicas, incluindo as de segurança, resguardados pelos anseios de cidadania e de democracia. Esses anseios são frutos: de uma onda democrática, ocorrida no final do século XX na América Latina, contra o autoritarismo do Estado; e, também, pelo movimento de *governança* da gestão pública, como apontado por Peci, Pieranti e Rodrigues (2008). Segundo esses autores, os conceitos de governança e NGP representam dois movimentos que se consolidaram nas últimas décadas dentro da literatura sobre gestão pública.

Entretanto, dada a realidade social brasileira, ligada à democracia, à economia, à burocracia, à pobreza, à informalidade, dentre outros problemas ligados, sobretudo, à administração pública (CASTOR, 2004), houve uma disfunção desses propósitos. Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) ao analisar, criticamente, os princípios que embasam as reformas da gestão pública no nível federal, afirma que há dicotomias que as reformas brasileiras, embasadas na NGP, defenderam com entusiasmo, como: administração e política; formulação e execução de políticas públicas; autonomia e dependência; cidadão e cliente; e transparência e eficiência. Com base nessas assertivas, os autores afirmam que houve a prevalência dos princípios baseados na NGP em detrimento da sua aplicabilidade na rede de governança.

Em campo, também se pôde observar a prevalência da NGP. O que melhor exemplifica tal afirmação é a dicotomia existente entre: gerenciar a sensação de segurança (medo do crime), um aspecto essencialmente subjetivo, por meio do cientificismo modernista de uma gestão pautada em resultados (quantitativos) auferidos por indicadores de desempenho e cobrados pela alta administração da PMMG. Durante o acompanhamento das rotinas administrativas do 17º BPM, observou-se que as seções que mais se relacionavam com a coordenação administrativa (função *staff*) do policiamento comunitário eram: a AGR

(Assessoria de Gestão para Resultados); a P3 (Seção de Planejamentos e Operações); e, a P5 (Assessoria de Comunicação Organizacional), onde existiam rotinas administrativas que permitiam capturar informações e documentos sobre o policiamento comunitário.

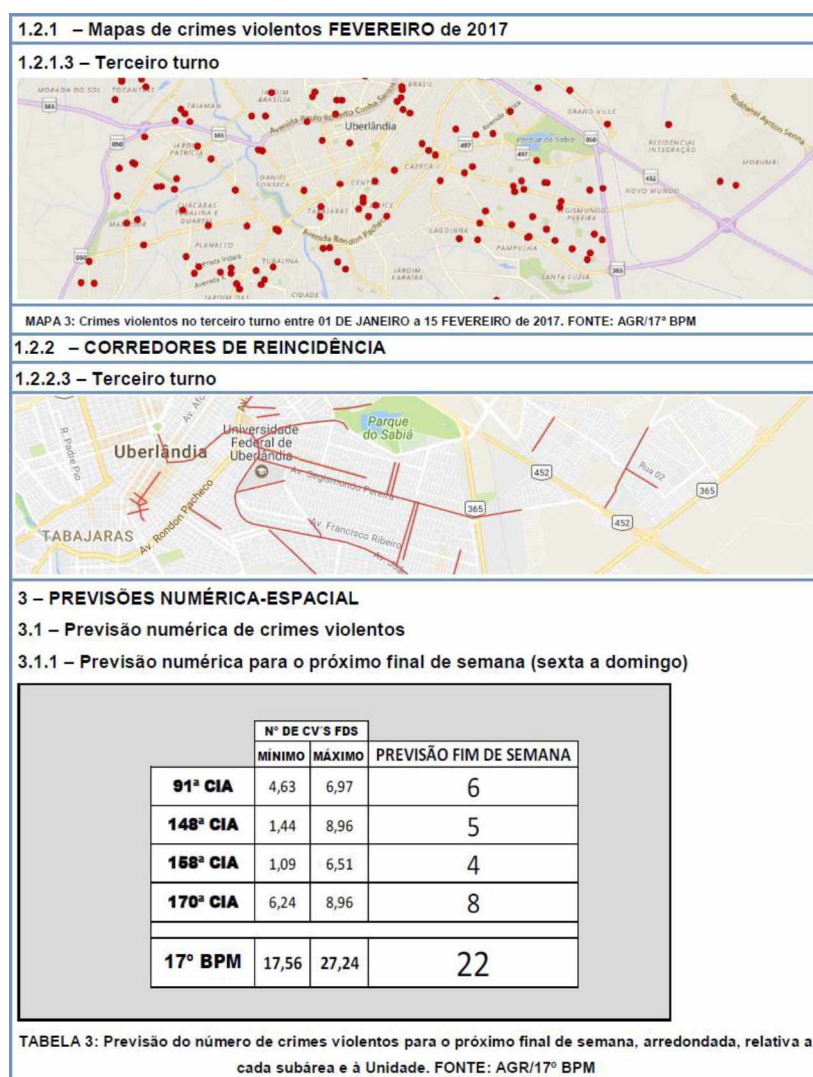
Segundo os policiais, a criação da AGR no 17º BPM, foi de iniciativa do comandante da PMMG em Uberlândia; já as seções P3 e P5, compõe a estrutura organizacional da PMMG, historicamente definida pelo alto comando da instituição. Segundo relata os policiais, nas Forças Armadas também existem as mesmas seções (S1, S2, S3, S4 etc), o que deveria ter influenciado a nomeação das seções, também, na PMMG. No 17º BPM, há as seções P1, P2, P3, P4 e P5, estando ligadas, respectivamente, às seções de recursos humanos, inteligência, planejamento operacional, logística e comunicação.

O pesquisador acompanhou o trabalho da AGR do 17º BPM, que, dentre outras funções, realiza o georreferenciamento da ocorrência de crimes na área do batalhão; faz estudos estatísticos da criminalidade, onde são relacionadas diversas variáveis; e, assessora diretamente o comando em assuntos ligados aos índices, metas e estatísticas no geral. Na Figura 20, apresenta-se fragmentos de um relatório apresentado pela AGR a todos os policiais do batalhão.

O objetivo desse relatório (Figura 20) foi dar suporte aos comandantes de Companhia para que informassem seus subordinados sobre os locais em que os patrulhamentos preventivos deveriam ser priorizados, objetivo este diretamente relacionado com a prevenção criminal e a redução dos índices de criminalidade violenta por meio da *ostensividade*. Ou seja, para cumprir o que objetiva esse estudo da AGR, era necessário que o foco da gestão estivesse no “efetivo” e na “logística”, para promover um adequado patrulhamento ostensivo. A tentativa é essa: impedir que o crime ocorra, reduzindo os índices criminais da Unidade. A mensagem da AGR, que encaminhava o estudo estatístico aos policiais, afirmava o seguinte:

Segue a previsão de crimes violentos para o próximo final de semana [...] Foi encontrada uma correlação direta de pelo menos 75% entre a variação no número de crimes violentos totais nas companhias e na variação da concentração dos crimes violentos nos corredores e regiões demarcadas como prioritárias com relação à criminalidade violenta total nessas regiões. Ou seja: Elas influem de sobremaneira na criminalidade violenta total de maneira mais visível do que o restante da área, mesmo representando uma ínfima parte desta, o que facilita de sobremaneira sua prevenção e combate. Exige, em contrapartida, uma pragmatização do policiamento, dos meios disponíveis, tanto preventivos quanto repressivos, o que, de certa maneira, ainda produz alguma resistência (AGR/17ºBPM).

Figura 20 – Fragmentos de um relatório estatístico elaborado pela AGR



Fonte: dados da pesquisa.

Esses objetivos da gestão se aproximam do policiamento tradicional. Ao analisarem as reformas das práticas policiais, Skolnick e Bayley (2006) identificaram algumas premissas da Polícia Comunitária e da promoção da sensação de segurança, que contrariam o pensamento tradicional nas estratégias de policiamento, quais sejam: (a) a confiança na polícia está mais na resposta segura do que na rapidez do atendimento de emergência; (b) depois de certo limiar, o orçamento e o efetivo policial é a parte menos importante no combate ao crime; (c) o patrulhamento motorizado não reduz o crime, nem melhora as chances de surpreender delinquentes cometendo crimes; e, (d) depois de cometido, o apoio da comunidade é o mais importante na solução dos crimes, pois os casos em que o autor é preso imediatamente após o fato são considerados exceção, dada sua raridade.

A seção, conhecida por P3, se responsabilizava, dentre outras práticas, pelo arquivo dos relatórios enviados pelos policiais da RVP. As criações das células e o número de reuniões eram acompanhados pela P3 por meio desses relatórios. A P3 também enviava relatórios mensais, geralmente por meio de planilhas eletrônicas, às instâncias administrativas hierarquicamente superiores, para fim de acompanhamento dos resultados pactuados pelo alto comando da PMMG.

A P5 se responsabilizava, dentre outras práticas: pela agenda semanal do 17º BPM (eventos ocorridos, eventos programados e produção de mídia), que era posteriormente divulgada pela 9ª RPM. A seção lidava com indicadores mensais de Comunicação Organizacional, quantificando os números de: cerimônias militares; entrevistas e *release* enviados à imprensa; solenidades oficiais; ações sociais; e, apresentação da Banda Música da PMMG. Os *releases* eram enviados para a página do *Facebook* da 9ª RPM, para o *site* PMMG (17º BPM) e, também, para os principais grupos de *WhatsApp* de policiais ligados à gestão. Todos os canais tinham, como público, os próprios policiais militares. Todas as funções da P3 e da P5 eram estabelecidas por meio de diretrizes, memorandos e instruções internas, de cunho administrativo, geralmente publicado pelo Alto Comando em Belo Horizonte/MG.

Segundo um policial da P3, há 165 células da RVP cadastradas no 17º BPM, dentre as quais, totalizavam 2.786 residências. Para cada célula implantada pelos policiais da RVP, há uma variação de 2 a 67 residências cadastradas. Durante o acompanhamento das atividades do 17º BPM, a 9ª RPM e o Alto Comando da PMMG lidam com relatórios, cujos números podem ser totalizados, conforme apresentado no Quadro 13:

Quadro 13 – Dados sobre incidência criminal apresentada pela AGR/17º BPM

Incidência Criminal no 17º BPM (por ano)	2014	2015	2016
Número de Crimes Violentos	2184	1914	2140
- Homicídio Consumado e Tentado	126	89	58
- Homicídio Consumado	47	38	30
Furto Consumado	7831	8244	8602
Furto à Residência Consumado	1438	1305	1412
Total de reunião com civis	0	74	349
- Reunião da RVP	0	60	313

Fonte: dados da pesquisa, apresentado pela AGR/17ºBPM.

Para a organização desses dados, a AGR e a P3 consideram como Crime Violento os crimes de: estupro (tentado e consumado); estupro de vulnerável (tentado e consumado); homicídio (tentado e consumado); roubo consumado; extorsão mediante sequestro

consumado; sequestro e cárcere privado consumado; e, a extorsão consumada. Na entrevista, o policial da AGR afirmou que Criminalidade Violenta é o “grupo de crimes contra a pessoa que a polícia considera mais grave [...] para fazer um acompanhamento especial na cobrança das metas, dos resultados”.

Segundo alguns comandantes de companhia, é importante manter a RVP no portfólio de serviços oferecidos pela companhia, porque “auxilia na redução dos índices criminais”. Essa verdade, advinda do senso comum, pôde ser analisada com base nas narrativas apresentadas por alguns dos entrevistados:

O comando da unidade encomendou uma pesquisa para AGR, em 2017, e o [nome do policial] fez essa pesquisa lá para o comandante, e identificou, realmente, os locais onde tem células de Rede de Vizinhos Protegidos, de comércio solidário, o crime, ele orbita nos arredores ali, mas aonde tem as células não está tendo ocorrência de crime (Eb04).

Está sendo feito um estudo, por parte da AGR, que cruzou a malha de crimes da unidade *versus* Rede de Vizinhos Protegidos [...] conseguiu estabelecer um raio de não crime. O [nome do militar] estava falando esses dias que, onde não tem [RVP] tem um índice maior de crime. Então, a Rede de Vizinhos Protegidos traz uma melhora na sensação de segurança, e na redução da criminalidade (Eb05).

Ao analisar os propósitos da Polícia Comunitária, Skolnick e Bayley (2006) apresentam “possíveis deficiências do policiamento comunitário” (p. 101), 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.

De fato, raramente se encorajam avaliações para servir de evidência. Depois de uma revisão de todos os estudos americanos, Dennis Rosenbaum afirma que os benefícios são incertos e que tanto a teoria como a implementação do programa de Vigilância de Bairro podem ser inúteis [...] Como vamos interpretar tal evidência? Como um todo, ela pode nos induzir a equívocos [...] as avaliações também não resolvem a questão de forma absoluta. Afinal de contas, o programa Vigilância de Bairro é apenas um dos componentes do policiamento comunitário [...] onde se implanta o policiamento comunitário as denúncias de crimes realmente aumentam. Certamente, devemos ter em mente uma pesquisa e uma avaliação cuidadosamente realizadas. Ao fazer isso, entretanto, **devemos evitar medir as coisas erradas – pois elas são mais fáceis de serem medidas – e chegar a conclusões que não foram de fato comprovadas** (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 101-102, grifo nosso).

Segundo o militar responsável pela AGR/17º BPM, apesar da redução do número de homicídio no 17º BPM no período (Quadro 13), não é possível afirmar que a causa está diretamente ligada à ampliação dos programas de RVP. Para uma cidade com população prevista de 669.672 pessoas (IBGE, 2017), 165 células de RVP e 2.786 residências cadastradas é pouco para as correlações estatísticas.

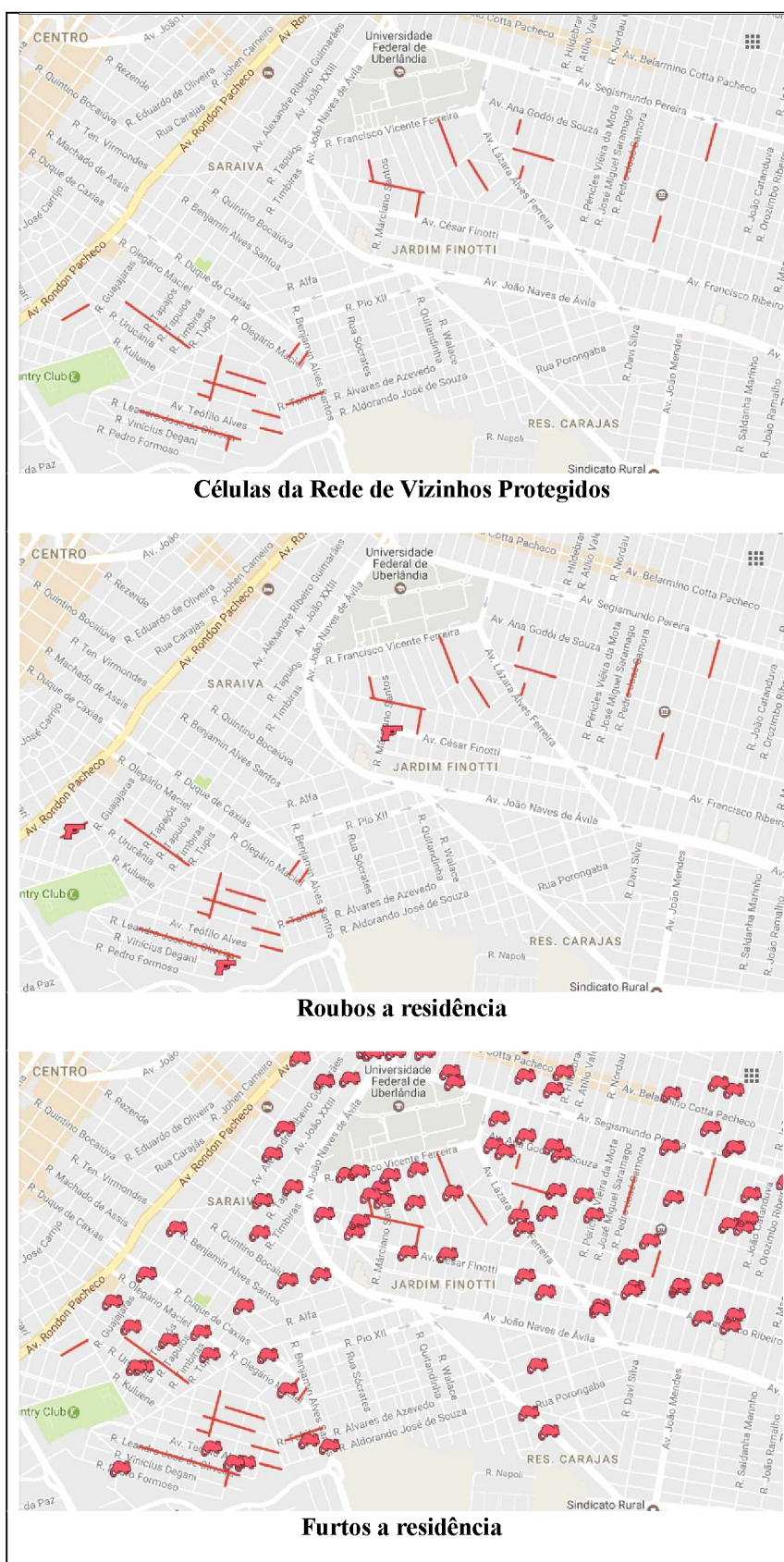
Não é possível afirmar, em um estudo estatístico, que a RVP auxiliaria na redução do índice criminal, e, muito menos, afirmar sobre a sensação de segurança, que possui um número ainda maior de variáveis. O policial da AGR faz apenas interpretações visuais do mapa criminal; e, embasa-se na experiência dos policiais na atividade-fim e no senso comum de suas narrativas. É dessa forma que os policiais justificam que “a RVP ajuda na redução dos índices criminais” (notas do diário de campo). Na Figura 21, exemplifica-se, em um mesmo período e de uma mesma região, os mapas criminais elaborados pela AGR.

Apesar de não ser possível fazer uma correlação estatística de quais variáveis a RVP auxilia, o policial que trabalha na AGR defende a RVP afirmando que esse programa de policiamento comunitário é importante para a redução dos índices criminais no Batalhão:

Estatisticamente, não acompanho se aumentou ou diminuiu o número de crimes, em função do aumento ou redução do número de células, mas, empiricamente, olhando para o mapa de crimes, georreferenciado, posso ver que onde tem “rede” não há crimes de furto nem roubo (Ea04).

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 dos números apontados pelo Quadro 13 e das dificuldades no tratamento estatístico dos dados, os policiais pesquisados insistem em justificar a importância da promoção da RVP por meio dos números e das metas do planejamento estratégico formulado pelo comando da PMMG. Justificativas emergidas, sobretudo, do senso comum.

Figura 21 – Indicação das células da RVP e mapa criminal



Fonte: dados da pesquisa.

Constatou-se que os documentos não dizem o que, de fato, acontece a nível micro; não abrangem todas as micropráticas que são diversas e heterogêneas. Por exemplo, os documentos que regulamentam as atividades de policiamento comunitário não dão o mesmo sentido ao medo do crime daquele criado pelos policiais a nível micro, como discorrido na seção anterior. Não é todo crime que é registrado, principalmente aquele ocorrido em regiões onde a população local não aciona a polícia para os registros, como mostrado na seção 5.6 ao analisar o uso do termo ZQC pelos policiais. Outro exemplo, durante a observação participante, os policiais relataram que não é de toda reunião que se faz o registro, documentalmente; afirmaram que o foco é na meta, no número de reuniões que o Batalhão determina para que seja feito, com base nos planejamentos estratégicos.

Se por um lado, não é registrada toda reunião realizada, por outro lado, nem toda célula registrada, documentalmente, está ativa. Essa assertiva é embasada na seguinte informação: na observação participante, os policiais afirmaram que se busca realizar uma reunião a cada dois meses, para cada célula ativa; se, documentalmente, existem 165 células (dados da P3), então, deveria ser realizado, em média, cerca de 80 reuniões por mês, ou, 20 por semana; entretanto, na observação participante, constatou-se que são feitas apenas 8 reuniões por semana – cada equipe policial (uma equipe em cada Companhia) empregada na RVP se compromete a fazer 2 reuniões por semana. Um dos entrevistados confirma as metas estipuladas pelo batalhão: “são oito reuniões mensais no mínimo [duas por semana], eles estipularam essa meta para a gente [...] depois tem um quantitativo no final do ano, que tem que fechar” (Ec04). Ressalta-se que essas inconsistências foram levantadas apenas no momento das análises dos dados, não foi possível questionar os policiais no campo de pesquisa quanto a essas informações. As metas são criadas em torno do número de reuniões, não em torno da manutenção ou da quantidade/qualidade de células ativas.

Segundo os policiais entrevistados, nos anos de 2014 e 2015 também se faziam reuniões comunitárias, apesar de não serem apontados no Quadro 13 por não estarem dispostos nos arquivos do Batalhão. A diferença não está nas práticas policiais, propriamente ditas; a diferença está no registro burocrático realizado pelos policiais. A explicação do que aconteceu nos anos de 2014 e 2015, que tanto os diferenciou do número de reuniões realizadas em 2016, não está nas práticas do policiamento comunitário, mas, sim, na mudança dos registros documentais, na cobrança que o Batalhão passou a fazer quanto aos relatórios.

As análises gerenciais feitas pela AGR 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 ligada, não necessariamente, às práticas policiais (atividade-fim), mas, lida apenas com as mudanças de registro documental (atividade-meio), mesmo sendo os relatórios produzidos originalmente pelos policiais empregados na RVP.

Tanto os crimes quanto as reuniões comunitárias são gerenciadas pelo mesmo mecanismo: números e estatísticas; ou seja, **a AGR não analisa as práticas policiais, na atividade-fim, ela analisa as práticas de se registrar um relatório**. A gestão, portanto, não está direcionada à prática policial executada na atividade-fim, mas à prática dos registros burocráticos da atividade-meio, exercida de forma centralizada.

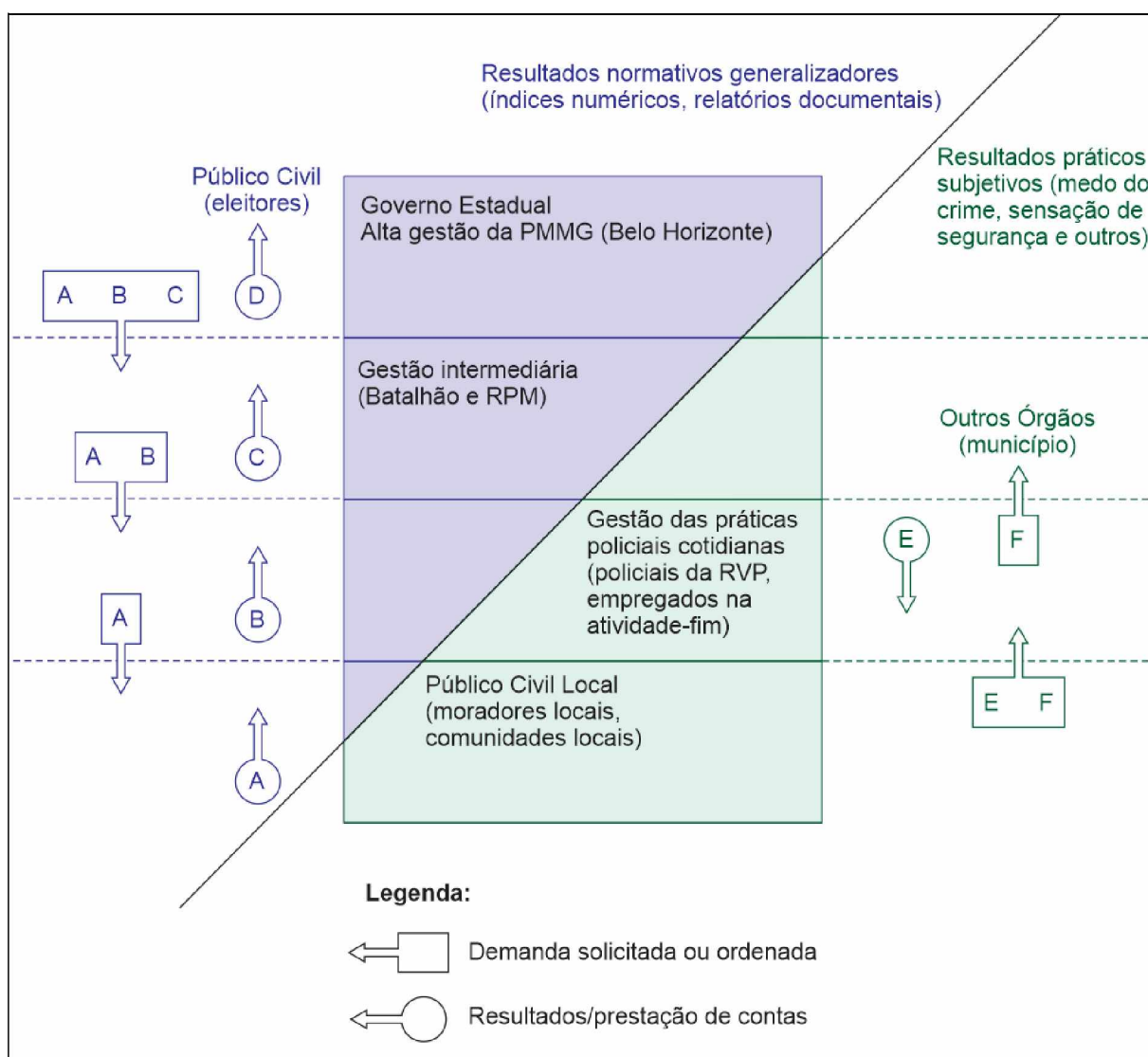
Os policiais empregados cotidianamente na atividade-fim do policiamento comunitário (RVP) lidam, portanto, com dois tipos de resultados. Por um lado, entregam um resultado documental, com base nos relatórios e nos índices numéricos, assumindo um papel na atividade-meio ao confeccionar relatórios, com base nas metas estipuladas pela gestão dos escalões administrativos superiores. Por outro lado, entregam um resultado prático, auferido subjetivamente em resposta a uma demanda proveniente do próprio público civil local, com o qual interagem de forma pessoal e constante.

Como se observa na Figura 22, essas duas maneiras de prestar contas não são coincidentes, os policiais da RVP empregados na atividade-fim, considerados também como estrategistas (ou praticantes das estratégias de policiamento comunitário) devem lidar com a demanda micro, que é múltipla, local e subjetiva, bem como com as decisões da alta gestão, que é generalizadora, responsável pelo planejamento estratégico normativo do Estado, e pelos resultados documentais entregues aos eleitores.

As práticas estratégicas de gestão do policiamento comunitário são caracterizadas por uma tensão relacional micro-macro. O nível macro é traduzido para o contexto das micropráticas conforme as particularidades locais, essas micro práticas também são configuradas pelo senso comum, por recursos e iniciativa pessoal. A tensão relacional provoca um dualismo na gestão praticada pelos policiais na atividade-fim: por um lado, a gestão está direcionada para os resultados normativos generalizados requeridos pelo escalão

superior; e, por outro lado, um resultado prático subjetivo, relacionado ao medo do crime, à sensação de segurança, à desordem, aos pequenos delitos e a qualquer outra solicitação feita pelo público civil local (comunidades da RVP e moradores que se relacionam cotidianamente com os policiais). 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).

Figura 22 – Resultado normativo *versus* resultado prático



Fonte: elaborado pelo autor.

Na gestão intermediária, ilustrada na Figura 22, a AGR não lida com o público civil, apenas recebe a demanda solicitada/ordenada pelo escalão administrativo superior, para o qual também entrega seus resultados normativos generalizadores (documentais). A AGR traduz, 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 da AGR empenham-se em acompanhar as variáveis e produzir os resultados. Nos outros níveis da administração também acontece o mesmo. Os resultados B, C e D, apontados na Figura 22, não possuem, no público civil local, a origem e o fim de suas práticas estratégicas.

Para o tratamento documental dos índices criminais da Unidade, a AGR acompanha alguns crimes específicos, de maneira separada, como, por exemplo, os homicídios: “tem um acompanhamento especial dos homicídios, pois é o crime de maior gravidade e de maior repercussão na sociedade, na mídia” (Ea04). O fato de o policial da AGR acreditar que é um crime que tem maior repercussão na sociedade, e que consequentemente estaria ligado ao medo do crime (sensação de segurança), é uma interpretação particular, oriunda da sua experiência pessoal, dado o senso comum que compartilha, interferindo em sua prática gerencial. Segundo o policial entrevistado, é impossível acompanhar, por meio dos relatórios da AGR, a sensação de segurança produzida pelo BPM. A AGR não lida com o medo do crime, numericamente; entretanto, o policial entende essa importância através de sua experiência pessoal – enquanto contexto social.

Segundo o policial entrevistado, as metas que gerencia são compostas por uma grande quantidade de indicadores/índices/taxas, sendo necessário apontar aqueles que são considerados mais importantes:

Veja bem, o Acordo de Resultados da PMMG, que vem do alto comando da instituição, aborda metas como, por exemplo, armas, operações, reuniões comunitárias, índice de homicídios, Taxa de Reação Imediata e outros... já é muita coisa. O batalhão também estabelece Acordos de Resultados na própria Unidade... esses Acordos podem ser diferentes, inclusive, de outros batalhões. Por exemplo, nossa própria unidade, sozinha, ainda acompanha os índices de furto a residência, furto de veículo e furto de interior de veículo [...] é muita coisa [...] Temos que ter foco nos mais importantes [...] Por exemplo, as metas para a Taxa de Reação Imediata ninguém consegue gerenciar porque a fórmula que colocaram não faz sentido [...] não conseguimos comparar com outros lugares, como acontece com o número de homicídios, por exemplo, que é comparável no mundo todo [...] essa TRI [Taxa de Reação Imediata] foi uma invenção nossa, da própria polícia de Minas. Serve apenas para arquivo mesmo, simplesmente isso. Não dá pra saber se o número de agora é bom ou ruim (Ea04).

Os policiais entrevistados/observados explicam o que é a “Taxa de Reação Imediata aos Crimes Violentos” e como essa meta é interpretada a nível micro. Também discorrem sobre outros índices, mostrando como a AGR traduz as metas da PMMG aos policiais em campo, que lidam rotineiramente com a atividade-fim do trabalho policial, interagindo cotidianamente com o público civil:

A gente não consegue trabalhar com ela [Taxa de Reação Imediata aos Crimes Violentos], porque senão muda o foco. A gente não consegue acompanhar essa taxa, não faz sentido, são duas variáveis ao mesmo tempo: prisões e apreensões de autores de crime violento, dividido pelo número de crimes violentos registrados. Como que eu jogo o discurso de “prisões em primeiro lugar” se estamos pedindo o pessoal é a redução do crime? É melhor focar só na redução do número de crimes [...] Como estabelecer uma meta para o policial fazer prisões nas ocorrências de Crime Violento? Afinal, se não prendeu é porque não teve jeito. Nossas prisões são em flagrante. “Prenda um autor de roubo a cada ocorrência de roubo”, isso que quer a meta. Como falar isso para o pessoal? As prisões são feitas por oportunidade.

[...] Há distorções da meta, daquelas enviadas por BH. Nós aqui conseguimos ver isso. Por exemplo: o 32º Batalhão apreendeu, certa vez, um armeiro, e fez com que a meta do próximo ano fosse infinitamente maior do que a do 17º BPM. Ou seja, hoje, eles não possuem a mesma chance de bater a meta de apreensões de arma de fogo como o 17º BPM possui. E são dois batalhões parecidos [...] não deveriam ter metas tão diferentes assim um do outro.

[...] Não quero ser reconhecido por ter atingido bons índices dessas metas sem sentido, que possui variáveis que não temos controle. Esses índices são apenas instrumentos de gestão, da burocracia do batalhão, estipulado por BH [capital de Minas Gerais] como meta. Ela tem um fim em si mesma. Queremos ser reconhecidos sim como o batalhão que reduziu o crime violento... aí sim [...] precisamos trabalhar pra fazer do batalhão um bom batalhão, mostrando que conseguimos reduzir os índices de criminalidade, de verdade (Ea04).

A tradução das metas se torna necessária, pois, para o policial da AGR, apesar da burocracia da gestão pública, natural na PMMG, com a confecção de relatórios e armazenamento de dados, o foco está em acompanhar os índices que “realmente interessam” para a gestão do batalhão. “Focamos no que realmente interessa” afirmou o policial, “no que realmente faz sentido prático para os policiais operacionais [...] eles tem que saber o que se espera deles” (Ea04). É por meio dos números e da estatística que os policiais conseguem prestar contas aos seus superiores, sejam eles os policiais da RVP, ou da administração do Batalhão e das unidades administrativas superiores dispostas na atividade-meio.

Observou-se que a importância das metas está ligada ao índice criminal, objetivo geral da considerada “boa gestão”. O senso comum produzido pelos policiais é de que o “bom batalhão” é aquele que reduz os índices criminais. Os números é o caminho para se mostrar um “bom serviço”, no paradigma de gestão promovido pela NGP. Por isso, observou-se que as práticas de policiamento comunitário só se justificariam se auxiliasse na redução dos números de crimes. A tradução das metas que o policiamento comunitário busca cumprir é feita meio a discursos funcionalistas ligados aos números e às estatísticas, justamente o que não aprova a literatura sobre Polícia Comunitária (ROSENBAUM, 2012; SKOLNICK; BAYLEY, 2006; TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994) que está mais ligada à promoção da sensação de segurança, de forma subjetivista/interpretativista.

No Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estratégico (Pol23), apresentou-se o “Painel de avaliação das iniciativas estratégicas” (p. 19). Os fragmentos desse documento apresentado na Figura 23 mostram que a PMMG, por meio do seu Plano Estratégico, apresentou como primeiro objetivo “Contribuir para o aumento da sensação de segurança”; e, dentre as iniciativas desse objetivo “Definir processos e instrumentos que permitam captar as necessidades do cidadão e da comunidade” (Pol19, p. 29).

Figura 23 – Relatório de avaliação das iniciativas estratégicas

Objetivo Estratégico		Iniciativa Estratégica	
1	Contribuir para o aumento da sensação de segurança	1	Criar sistema de avaliação do atendimento.
		2	Definir processos e instrumentos que permitam captar as necessidades do cidadão e da comunidade.
		3	Implantar padrão de atendimento.
		4	Incrementar o marketing institucional.
5	Promover a reestruturação logística e operacional da setorização do policiamento	1	Aprimorar os critérios de territorialização e setorização do policiamento, com foco no envolvimento comunitário e integração, para planejamento e implementação de políticas públicas.
		2	Adquirir os meios logísticos necessários e alocar efetivo suficiente para a setorização do policiamento nas Companhias da RMBH e das sedes de RPM.
		3	Capacitar os policiais militares com conhecimento e habilidades necessárias à realização do policiamento comunitário por meio da setorização.

Fonte: Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estratégico (Pol23, p. 19).

Conforme este documento, com exceção da iniciativa estratégica “incrementar o marketing institucional”, todas aquelas apresentadas na Figura 23 não foram desenvolvidas. Para cada uma delas há as observações: “Depende de estudo” ou “Depende de outras iniciativas”. Por fim, o documento designa comissões/equipes para estudos relativos a “Criar sistema de avaliação do atendimento” e “Definir processos e instrumentos que permitam captar as necessidades do cidadão e da comunidade” (Pol23, p. 19).

Esses 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 “a meta [...] é realçar a participação da comunidade [...] para reduzir as taxas de ocorrências e o **medo do crime**” (Pol04, p. 28, grifo nosso). Na Unidade em análise, as práticas de policiamento comunitário estão relacionadas justamente com a redução dos índices criminais e com a redução do medo do crime (aumento da sensação de segurança); entretanto, este último 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 as taxas de ocorrências (ou índice 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 seja possível.

Tais contradições são identificadas nas entrevistas. Mesmo sabendo que o policiamento comunitário não trabalha com números e índices estatísticos, os policiais insistem em justificar seu trabalho com base na redução do índice criminal.

Vou ser sincero contigo, visão particular minha. Eu não vejo esse monitoramento, esse acompanhamento de índices criminais. Não é porque não tem, eu sei que tem, mas eu não me preocupo muito com isso, não. A sensação que tenho que ter é quando eu faço o contato com a comunidade. É a percepção deles naquele momento lá. E o que eu promulgo, dissemino, é que onde tem célula de Vizinhança Solidária, os índices criminais diminuem consideravelmente [...] Onde tem uma Rede de Vizinhos, o furto de residência diminui a quase zero, porque os vizinhos começam a se monitorar mais (Ea03).

Onde não há incidência criminal, não é só a gente que percebe com estatística, o morador percebe. Ele percebe. A gente tem uma célula, numa rua chamada [nome da rua]. Lá estava tendo... em um mês, estava tendo de dois a três furtos por dia. Aí você imagina como que estava a sensação de segurança nessa rua. O morador saía para trabalhar e pensava, “será que é a minha casa que vai ser furtada hoje?” Estava muito tenso. Então a gente implantou o projeto lá em junho desse ano [...] até dezembro desse ano não houve mais nenhum furto, nem tentado, nem consumado, à residência. Então como que está a sensação de segurança agora? Está muito boa. Está muito boa. Isso decorreu de que? Da inexistência dos delitos. Ou da baixa existência deles. Então assim, a sensação de segurança é decorrente (Ec05).

Esses índices, mapeamentos numéricos é importante porque eles dão, na verdade, o *feedback* do trabalho, o resultado, de que todo o trabalho da polícia comunitária tem mostrado resultado e tem surtido efeito para a sociedade, que com certeza tem diminuído o crime, tem deixado as pessoas mais seguras, mais tranquilas (Ec09).

A recompensa é quando os moradores tem essa sensação de tranquilidade. Ou o Comandante Companhia que vê que não é um desperdício de efetivo, como muitas pessoas pensam, que está ajudando ali na... porque o Comandante de Companhia trabalha com índice, a gente não pode pensar de maneira diferente. Ele tem toda uma subárea de responsabilidade dele, e que ele tem que prestar satisfação, ele tem que prestar conta para o Comandante do Batalhão. Então ele trabalha com isso. Então, só da gente estar ajudando ele, ele fica feliz, a gente fica feliz, a comunidade fica feliz, Comandante do Batalhão fica feliz. Todo mundo fica feliz (Ec05).

A comunidade, na RVP e na Polícia Comunitária, é a origem e o alvo das atenções do policiamento comunitário. É ao público que deveria ser prestado contas, o real *accountability*. 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 a persecução criminal. Como questiona Soares (2015, p. 15): “que outra forma mediríamos a produtividade policial militar?”.

Considerado como um estímulo à prevenção junto aos policiais, os gestores do 17º BPM tem buscado valorizar o policiamento preventivo, por meio da avaliação de desempenho dos policiais; entretanto, ainda com base em avaliações quantitativas, onde o policiamento repressivo está em destaque, produzindo um resultado oposto aos pressupostos da Polícia Comunitária. O senso comum ainda valoriza o policiamento repressivo. Alguns dos policiais entrevistados discorreram sobre a “concessão de recompensas” dada aos militares³³:

Nós temos que recompensar as boas ações. Ou seja, aquilo que a pessoa fez de bem feito deve ser recompensado. Então [...] recompensar não só atividade repressiva, mas também a preventiva. Eu assinei isso aqui ontem, que foi uma nota meritória pra todo mundo de um determinado turno de policiamento onde não teve nenhum crime violento na unidade. Então nós recompensamos pela ausência do crime, ou seja, pelo serviço bem feito [...] Aqui ó. “Em [data] não houve nenhum crime violento registrado no período das 14 às 22”, que é o nosso período de maior incidência. “Para esses resultados, os militares do turno contribuíram de forma expressiva [inaudível] esforços para potencializar ações preventivas, como abordagens policiais, verificação de veículos e pessoas suspeitas, policiamento em área de concentração de veículos de pessoas”. Foi concedido então a nota meritória, olha o tanto de policiais que foram recompensados. Aqui, 43 policiais recompensados. Por quê? Porque preveniram.

[...] então, o policial fez lá reunião comunitária: “fiz X reuniões, eu consegui reduzir quantidade de crimes na minha área de atuação”. Ele tem que ser recompensado. Tem que ser recompensado. A gente tem trabalhado em cima disso. Então isso é quebra de paradigma, que antigamente recompensa era apreensão de droga e apreensão de arma [...] Então, às vezes o policial se sente envergonhado ele mesmo de fazer uma proposta de recompensa pra ele decorrente de uma ação preventiva. É cultural [...] Agora, se ele apreender uma arma, ele se sente muito... totalmente à vontade pra ir lá e fazer a proposta de recompensa pra ele.

[...] você vê que a grande maioria [das propostas de recompensa] ainda são de ações repressivas... ó... apreensão de *crack*, maconha, aqui maconha, aqui já é outra coisa [mostrando documentos]. Então ainda é, porque o próprio policial, eu acho que é cultural, o policial ainda ter essa dificuldade de entender que quando ele preveniu, quando ele fez um policiamento comunitário, ele agiu de maneira diferenciada, aí proporcionou segurança pública. Então isso eu acho que nós temos que trabalhar muito com os nossos policiais (Ea02).

Durante a observação participante, observou-se que a gestão do policiamento comunitário recebe uma influência dicotômica no nível macro. Por um lado, a Polícia Comunitária, que levanta a preocupação com o tratamento da sensação de segurança, onde o medo do crime se torna prioridade; por outro lado, o *gerencialismo* promovido pelas megatendências da NGP para a gestão pública, que levanta a preocupação com os resultados quantitativos, medidos por índices previamente estabelecidos no planejamento estratégico. No

³³ Essas recompensas são reconhecimentos documentados em benefício de um militar por ter prestado um bom serviço. Após a ação policial ter sido avaliada por seus superiores, o documento (recompensa) é publicado internamente e arquivado na pasta funcional do policial militar, o que lhe confere benefícios simbólicos e reais. Algumas recompensas são entregues, também, na forma de comendas militares/medalhas, podendo resultar, nos casos mais graves e de iminente risco à vida do policial, a promoção por ato de bravura, ou até mesmo, a promoção *post-mortem*.

primeiro caso, a gestão é descentralizada, os problemas são diversos e apontados pelo público aos policiais operacionais, na ponta de linha. No segundo caso, a gestão é centralizada e os problemas são apontados estatisticamente por especialistas que avaliam os resultados dos subordinados. Um policial, ao ser entrevistado, dá um exemplo de como age um gestor que, por descuido, não prioriza o policiamento comunitário:

Por exemplo, você está no [policiamento] comunitário, fazendo sua atividade e eles [gestores] te tiram para outras atividades que não seja comunitária. Uma semana de policiamento, três semanas, quatro semanas, um mês. Aí quando manda, “óh, cadê a estatística do policiamento comunitário, quantas reuniões comunitárias foram feitas nesse semestre”, o cara que fez nenhuma fica doido, “oh, vai lá, fazer umas reuniões pra mim... pra estatística” [...] O cara precisa do número. Aí sim eles ficam atrás do policiamento comunitário (Ec02).

Ao analisar a importância da descentralização do trabalho policial, Skolnick e Bayley (2006) afirmaram:

Embora operações policiais com frequência sejam geograficamente descentralizadas para a jurisdição de algum distrito policial relativamente pequeno [...] os comandantes locais têm tido, em geral, uma habilidade limitada para caracterizá-las. Eles vêm seguindo planos de forças policiais maiores, projetadas por funcionários dos quartéis – que os administram “pelos números” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 33).

Para os entrevistados, o conceito de descentralização não tem relação com a personalização do trabalho policial, nem com o tratamento subjetivo do medo crime; tem mais relação com a liberdade pessoal do trabalhador do que com a qualidade dos serviços prestados, que deveriam ser direcionados ao morador local. De fato, o serviço policial continua padronizado ao modelo central:

Eu acho que o superior não está preocupado com isso [detalhes da RVP]. Ele está preocupado com o número dele lá. Para você chegar no final... na reunião dos oficiais e o comandante chegar lá e falar assim: “oh, comandante, a sua companhia lá está... não está batendo meta... cadê os números que eu preciso”? Então ele vai chegar para o militar responsável e falar: “não quero mais ele não”. Entendeu? Então ele está preocupado com isso (Ec07).

Dá liberdade, e dá apoio. Eu não sei como funciona nas outras companhias, se é mais engessada, se as ordens vem, assim, todas certinhas do Comandante de companhia. Mas ele nos deixa trabalhar livremente, conforme a demandas das células (Ec05).

O comando do batalhão interfere pouco nas atividades diárias da companhia, mas eles estabelecem metas, metas repressivas e metas comunitárias. A gente tem metas de reunião comunitária, metas de visitas tranquilizadora, a gente tem os próprios problemas também, que a comunidade gera para a companhia. Muitos deles, se você não resolver, ele vai chegar no comandante do batalhão, e, vai vir como uma ordem do comando para você resolver, para você se envolver nele lá. Então é muito melhor que você mesmo já resolva isso aqui [...] o próprio militar [empregado na RVP], ele

tem discricionabilidade para procurar a companhia e passar o horário que ele precisa trabalhar (Eb01).

Apesar das incoerências frente à literatura da Polícia Comunitária e às macropráticas, ainda assim, no nível de análise micro, observou-se que a RVP é umas das preocupações da gestão do policiamento comunitário no 17º BPM, que, embora incipiente, busca incluir os anseios do público civil às políticas públicas de segurança, por meio de instrumentos de participação e de interação popular. Entretanto, essas práticas são contextualizadas pelas transformações da sociedade brasileira e pelas inovações da gestão pública.

A tensão relacional micro-macro analisada na atual seção mostra a existência de contradições presentes nessa categoria da pesquisa: gestão. 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, conforme se apresenta na próxima seção, aproximando-as dos pressupostos da Polícia Tradicional, ainda não superado. Questiona-se, portanto, se uma nova epistemologia para a segurança pública auxiliaria na transição das práticas policiais em direção aos pressupostos da Polícia Comunitária. Nas próximas seções, tais considerações serão desenvolvidas.

5.5 A pluralidade dos objetivos da prática policial comunitária

As reuniões da RVP é um ponto de partida para a compreensão dos objetivos das práticas policiais em análise, pois, é nesse momento que os policiais se empenham a explicar o programa ao público, bem como justificar para a comunidade a importância de sua participação ativa. O local dessas reuniões é comunicado via *WhatsApp*; e, são feitas nas residências de um dos moradores participantes da RVP, na garagem de um edifício, ou até mesmo nas praças e nas ruas. Geralmente, o local é sinalizado com cones e *giroflex*³⁴, e, quando na via pública, o trânsito é também fechado e desviado. Ao final de algumas reuniões, os moradores compartilham alguns pratos e bebidas, momento em que se confraternizam e a interação com a polícia se torna ainda mais produtiva, com diálogos espontâneos e informais.

³⁴ *Giroflex* é o termo utilizado pelos próprios policiais para se referir à luz localizada acima do veículo militar oficial (viatura) que, reconhecidamente, caracteriza a presença policial. O *giroflex* é acionado quando se pretende reforçar a visibilidade da polícia; por exemplo, em patrulhamentos ou em atendimento de emergências.

Os policiais, que presidem essas reuniões, começam com o que se assemelha a uma palestra; a fala do policial perdura a maior parte do tempo. Ao final da exposição do policial, abre-se a discussão para a participação do público, momento em que surgem alguns questionamentos, sugestões, dúvidas e observações diversas. Essa fala da comunidade direcionada ao policial acontece mais frequentemente nas células mais antigas. Nas primeiras reuniões, o diálogo é mais tímido, dada pouca intimidade que os presentes possuem.

A estrutura dessas palestras é geralmente a mesma. Com o auxílio de *slides* projetados na parede, os policiais falam: sobre a amizade e a restauração da “verdadeira” comunidade; sobre o compromisso de todos para com a segurança pública; sobre como funciona o grupo do *WhatsApp* e os números de telefones especiais, utilizados para acionar, de maneira especial, o auxílio policial, sobretudo na abordagem de suspeitos; os policiais expõem exemplos, com fotos e casos de crimes, criminosos, suspeitos e materiais apreendidos de maneira exitosa pela polícia militar; os policiais apresentam estatísticas sobre segurança pública e a justificativa do empenho operacional da polícia militar; e, os policiais promovem treinamentos sobre como identificar suspeitos e prevenir crimes, incluindo dicas de segurança e discussão de casos de crimes e criminosos típicos da região.

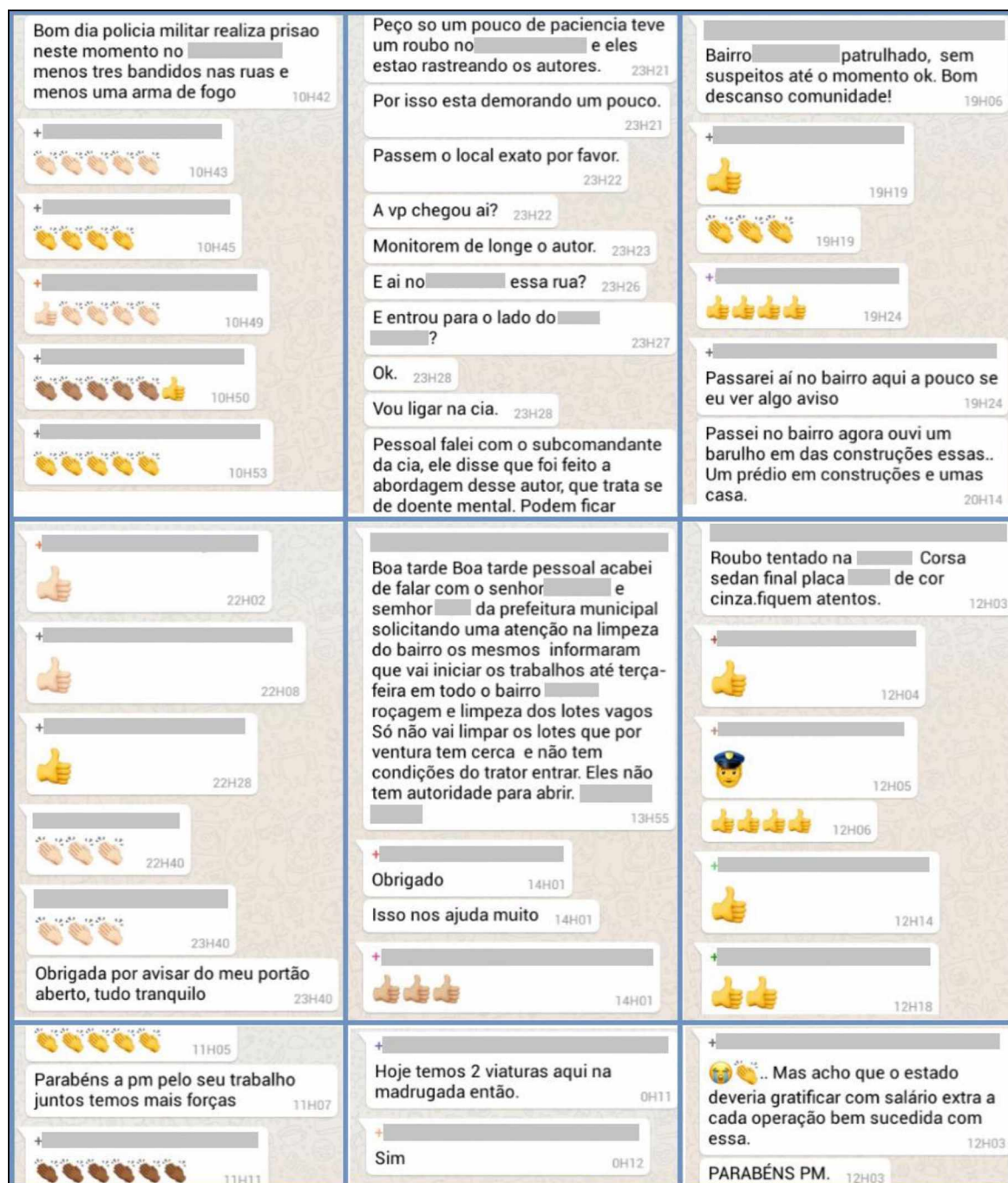
Durante essas palestras, os policiais não evitam os jargões policiais, dizendo que isso é importante para que comecem a se relacionar de forma mais específica com a segurança pública. Em uma reunião da RVP, o policial comentou “vocês vão acostumando com os nossos códigos e expressões [...] com o passar do tempo vocês estarão *craques* nesses nomes aí que usamos” afirmou o policial ao explicar os procedimentos de perseguição de um criminoso (notas do diário de campo). Nessas reuniões, os policiais ovacionam objetivos como: “melhorar a relação entre comunidade e polícia”, “despertar a consciência solidária e as amizades”, “incentivar a vigilância informal”, “fazer da comunidade verdadeiros olhos da polícia” (notas do diário de campo), dentre outros afins.

Além das reuniões com a comunidade, as equipes empregadas na RVP são requisitadas em diversas outras atividades. As mais requeridas dos policiais na RVP, eram:

- a) patrulhar intensamente as regiões que participavam da RVP, momento em que, por iniciativa, cumprimentavam moradores, abordavam pessoas estranhas ao bairro, e, também, acionavam a sirene e o *giroflex* tornando-se perceptíveis ao maior número de pessoas possível;

- b) atender solicitações diversas realizadas através do telefone fixo da Companhia, do *WhatsApp*, ou até mesmo no telefone particular dos policiais; por exemplo, abordagens de pessoas consideradas suspeitos pela comunidade;
- c) promover o bom relacionamento com outros órgãos públicos, atendendo às solicitações das comunidades da RVP e/ou às próprias necessidades da polícia;
- d) educar e ensinar civis a lidarem com sua própria segurança, tornando-os menos vulneráveis;
- e) promover relacionamentos estreitos de amizade, principalmente com as pessoas consideradas líderes comunitários;
- f) melhorar a credibilidade da polícia, explicando, justificando e/ou se desculpando por ações policiais consideradas pelo público como indevidas, e, ovacionando as ações consideradas pela própria polícia como exitosas;
- g) mostrar interesse pelo atendimento prioritário da vítima, e, também, pela captura do criminoso;
- h) obter de informações privilegiadas para a persecução penal, por meio da troca de informações com o público civil sobre crimes e criminosos;
- i) atender ocorrências policiais em caráter de emergência, dada sua gravidade e/ou oportunidade em auxiliar outras equipes policiais;
- j) suprir a capacidade da polícia nos atendimentos feitos ao 190, quando na falta de equipes para o atendimento rotineiro;
- k) suprir a necessidade de efetivo aos programas considerados indispensáveis, geralmente repressivos e/ou ligados aos pressupostos do policiamento tradicional;
- l) auxiliar outras equipes policiais no registro de ocorrências ou em outras atividades administrativas, numa boa convivência com os colegas de trabalho;
- m) auxiliar as rotinas administrativas da companhia, como o encaminhamento de documentos, confecção de relatórios e afins.

Com base nas mensagens eletrônicas enviadas aos grupos virtuais do aplicativo de celular *WhatsApp*, a Figura 24 apresenta alguns exemplos das práticas de policiamento comunitário que são direcionadas ao público civil. Os nomes e os números dos telefones celulares foram omitidos para fins de confidencialidade.

Figura 24 – Exemplos de interações pelo *WhatsApp*

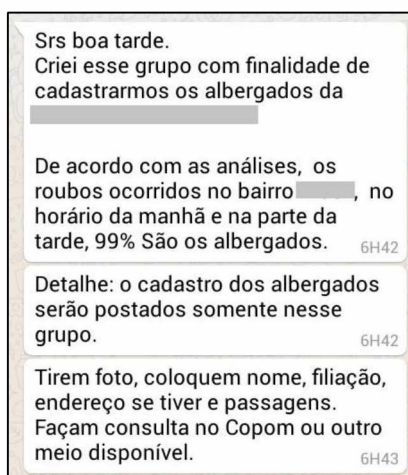
Fonte: dados da pesquisa.

Tanto na pesquisa do *blog* quanto nas entrevistas e na observação participante, constatou-se que se exige iniciativa e criatividade dos policiais empregados no policiamento comunitário, uma habilidade complementar daquelas já exigidas em outras modalidades de policiamento. “O tradicional é o atendimento, você aguardar ser acionado, e o policiamento comunitário não, é o policiamento que exige a iniciativa do policial militar, ele se aproximar dos problemas da área de sua responsabilidade” (Eb01). As dificuldades mais recorrentes apontadas para o policiamento comunitário são:

- a) a dependência do voluntarismo dos praticantes da estratégia (superiores, subordinados e civis);
- b) a criação de mecanismos legítimos e efetivos para ouvir a comunidade;
- c) identificar e compreender os problemas apontados pela comunidade que realmente interferem na sensação de segurança;
- d) reduzir e comprovar a redução dos índices criminais por meio do policiamento comunitário;
- e) fazer com que a comunidade compreenda as limitações da polícia e que entendam os números e os índices criminais; e,
- f) fazer com que a comunidade se comprometa com a segurança pública de forma pessoal e coletiva.

Em uma das companhias, foi feito um grupo no *WhatsApp*, apenas com policiais, para realizar o cadastro dos albergados. A população do bairro reclamava muito da presença do albergue naquele lugar, pois, durante o dia, passavam várias pessoas estranhas e que consideravam suspeitos na frente de suas casas. A ideia do comandante do setor foi fazer o levantamento das imagens dos crimes que ocorreram, junto às câmeras de segurança privada, que os moradores participantes da RVP implantaram em suas residências. “Constatamos que quem faz os crimes são os albergados” (Ec02). Agora, no momento em que os crimes ocorrem, os policiais identificam o autor e compara com o cadastro que tem no *WhatsApp* dos albergados. “A maioria dos furtos é do albergue, acontecem no horário que estão indo para o albergue e no horário que estão chegando” (Ec02). A mensagem da criação do grupo é apresentada na Figura 25.

Figura 25 – Abertura de um grupo específicos para militares no *WhatsApp*



Fonte: dados da pesquisa.

A imagem e o medo provocado pelos *outsiders* foram discutidos na seção 5.2 e 5.3. Na atual seção, apresentou-se esse caso para a análise dos objetivos das práticas de policiamento comunitário, que parecem tender aos pressupostos do policiamento tradicional. Conforme a entrevista realizada com o comandante de pelotão, responsável por criar essa ferramenta, apesar de possuir um público flutuante, estima-se que o albergue possua 95 albergados e os policiais da companhia conseguiram cadastrar 40 deles. Com esse cadastro, os policiais conseguiram, em menos de dois meses, protocolar de seis a oito dossiês para que se fosse expedidos mandados de prisão: “já prendemos cinco pessoas, do albergue, com esses mandados de prisão” (Ec02). Para esse entrevistado, o objetivo da RVP é estimular a mobilização comunitária, para que os civis invistam mais em câmeras de segurança para, além de inibir os crimes, possa também identificar os autores, reduzindo o índice criminal por meio da persecução penal. “Temos que trabalhar por meta, tanto repressiva quanto preventiva, como reuniões comunitárias, mas o objetivo final é reduzir o índice de criminalidade”.

A iniciativa, a criatividade e um serviço eminentemente voluntário são características do policiamento comunitário, constantemente lembradas nas entrevistas. Todos os policiais pesquisados consideram-se voluntários para o serviço que realizam, e, também, afirmam que dependem da vontade e da criatividade de outras pessoas:

a) voluntarismo do militar praticante do policiamento comunitário:

Pegar o pessoal que é voluntário, primeiramente, se houver resistência não vamos conseguir produzir nada. Então, esse é o critério, ser voluntário (Ed01).

Ele [policial comunitário] precisa buscar o conhecimento por si só. Se ele fizer uma coisa que é obrigada, que é por vezes imposta a um militar, ele não faz aquilo, vamos dizer assim, ele não consegue transmitir a informação da maneira mais convincente (Ea03).

O policiamento tradicional simplesmente vai e faz o registro [...] realmente é o braço forte do estado ali. O policiamento comunitário é um policiamento que a pessoa tem que ter uma habilidade maior com a comunicação, tem que expor, tem que falar, tem que mediar, tem que realmente interagir mais com a comunidade, e muitos não estão dispostos a isso (Ed02).

O que ele vai fazer na escola com um monte de aluno que não gosta de polícia? Então tem esses desafios. Identificar esses policiais, na tropa, que gosta, e colocar eles para trabalhar e fazer funcionar [...] Não é só ir lá, a mulher apanhou do marido, vai lá, atende a ocorrência, faz o registro e pronto, está resolvido. Não, tem que orientar essa pessoa, tem que acompanhar, fazer contato, esse acompanhamento, ver se a situação não está evoluindo, a possibilidade de um agravamento (Eb03).

b) voluntarismo da comunidade praticante do policiamento comunitário:

[...] a ação da polícia comunitária depende da comunidade aceitar ou não [...] Então o foco é sensação de segurança e interação com a comunidade [...] O que eles

esperam sempre de nós e nós tentamos mostrar para eles... eles querem nós vinte e quatro horas presentes, sempre ao lado deles (Eb05).

A aproximação da Polícia Militar com a comunidade é uma parceria mesmo, para que com essa parceria, os dois, ambos se ajudem (Ec01).

Então, esse é o objetivo de cada célula, levar uma tranquilidade ali para o pessoal viver e, por parte da polícia, igual eu falei, é fazer o cidadão fazer a parte dele, e a parte dele é simplesmente ser nossos olhos ali. Então, ser nossos olhos trazendo informação, não deixando a coisa acontecer. O nosso objetivo maior é esse, a contrapartida ali, então, o objetivo eu acho que é trabalhar e se juntar os dois, é trabalhar junto para a coisa fluir (Ec04).

Ele [civil] já fica olhando, já vê, anota a placa do carro que parou e entrou lá para dentro. E muitas das vezes nós surpreendemos os meliantes cometendo o delito, devido à ação da sociedade que nos acionou voluntariamente (Eb05).

c) voluntarismo de outros militares (superiores) praticantes do policiamento comunitário:

Certo comando vê a polícia comunitária como um pilar ali da companhia dele. “Eu preciso da polícia comunitária porque eu preciso reduzir meu índice criminal”. Chega o outro comando, você vai para outro local que não tem aquela atividade, aquela visão de policiamento comunitário, então a primeira coisa que ele faz é acabar com o policiamento comunitário. “Não precisa”. Só quando é cobrado do escalão superior, que ele introduz o policiamento comunitário (Ec02).

d) voluntarismo de outros órgãos públicos que também podem ser considerados como praticantes do policiamento comunitário:

Muitas vezes esses problemas não são às vezes nem problemas de segurança pública, por exemplo, nós temos vários problemas aqui na área central, com ambulante. Ambulante, inicialmente, quem tem que fiscalizar ambulante? A prefeitura. Só que a comunidade, ela traz esse problema é para a Polícia Militar (Eb01).

Escola, por exemplo, nós temos muita demanda de escola, e os professores não conseguem resolver sozinhos muitas coisas. Se eu virar para eles e falar, não, isso é problema da escola, isso não é problema da polícia. Então, é o problema que atinge a comunidade, que traz o transtorno, que quebra a comunidade, então a gente tem que buscar se envolver, também, na solução dessas demandas (Eb01).

Patrulha escolar é um portfólio que tinha recurso municipal, tinha apoio municipal, hoje não tem, mas isso aí varia de política de governo, dependendo de quem assume a prefeitura ou não. A gente tem o desafio hoje... a patrulha escolar é feita com viatura ordinária, mesmo, do estado, que disputa recursos com outras modalidades de policiamento, e eu mantenho lá o policial que gosta desse trabalho, que é o [nome do policial]. Ele passa do horário dele conversando com diretora, resolvendo as coisas. Se eu colocar um outro que não gosta, o cara vai contar as horas para sair (Eb04).

e) criatividade dos praticantes do policiamento comunitário:

A gente brinca muito que a gente é padre, é psicólogo. Mas realmente, a Polícia Comunitária visa isso mesmo, fazer um quê a mais do que está previsto fazer, porque o nosso serviço é preventivo e repressivo. Mas fazer um apoio social a mais,

assim, de tentar ajudar mais a sociedade, a comunidade, do que só o serviço de repressão e prevenção. Acho que isso é que é Polícia Comunitária [...] É um algo a mais, um social, um caminho a mais que a polícia tem para trilhar (Ed06).

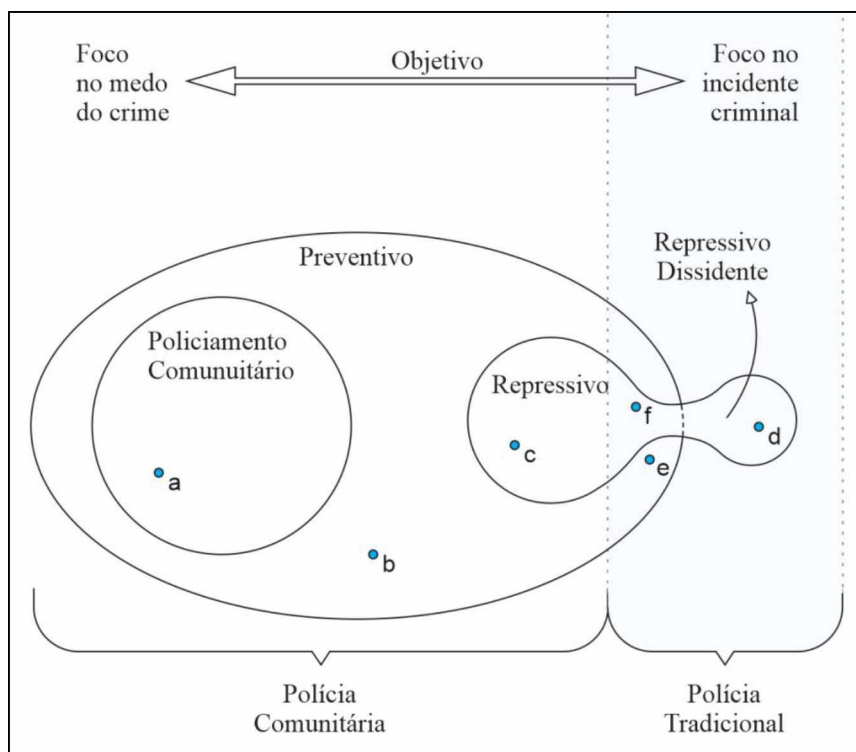
Essa análise mostra o papel da comunidade e da sociedade civil como estrategistas, praticantes das estratégias de segurança pública, além dos policiais. Os documentos na forma de leis, regulamentos e instruções que regulamentam as práticas policiais na PMMG, descritos no Anexo A, bem como nas macropráticas identificadas no Anexo B, mostram que os objetivos do policiamento comunitário são claros: possuem o foco no medo do crime, por isso a sensação de segurança se torna importante, assim como a prevenção e o relacionamento com a comunidade, que é a origem e o alvo das práticas policiais. No nível de análise micro, entretanto, 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.

As análises dos objetivos das práticas estratégicas no nível micro e no nível macro mostram a pluralidade dos objetivos das práticas policiais com foco no medo do crime e no incidente criminal. Para a construção da Figura 26, foram consideradas a literatura e as macropráticas institucionais (ANEXO B), bem como os documentos oficiais, tanto da PMMG (ANEXO A), quanto do Batalhão em análise, conhecidos por meio da observação participante e da pesquisa documental. Porém, os documentos não dizem o que, de fato, fazem os policiais, nem tampouco, o que governa suas práticas. Por isso, o senso comum (GARFINKEL, 1967; COULON, 1995) foi a principal fonte para construção da Figura 26. Apesar da forte influência do nível macro, só com as entrevistas e com a observação participante que foi possível capturar o que, de fato, são os objetivos das práticas policiamento comunitário, as quais se encontram numa tensão relacional micro-macro (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004).

A Figura 26 auxilia, também, a compreensão do próprio trabalho policial do 17º BPM, pois, observou-se que os próprios policiais, durante as entrevistas, sentiam dificuldades em lidar com os conceitos de policiamento preventivo, repressivo, comunitário e tradicional, separando esses conceitos e ofertando exemplos do cotidiano. Dada as dificuldades em lidar com esses conceitos na pesquisa de campo, foi necessário mapear os episódios narrados nas entrevistas e os exemplos presenciados na observação participante, os quais foram sistematizados. A compreensão desses conceitos, pelo senso comum, é transmissível por meio

das práticas estratégicas de segurança pública, que, assumidas pelos policiais, são mais do que previam as análises de nível macro.

Figura 26 – Objetivos das práticas policiais



Fonte: elaborado pelo autor.

Durante a observação participante, as práticas do policiamento comunitário foram dispostas em seis grupos, quanto a seus objetivos, conforme Figura 26. Para tal, consideraram-se os policiais empregados na RVP, bem como os outros policiais com quem se relacionavam durante o turno de serviço, na atividade-fim da Polícia Militar. Os grupos pontuados nessa figura são os seguintes:

- a) o **ponto a** refere-se às práticas dos programas de policiamento comunitário; por exemplo, as reuniões da RVP;
- b) o **ponto b** refere-se às práticas essencialmente preventivas que não estão incluídas, especificadamente, dentro dos programas de policiamento comunitário, apesar de ainda assim se encontrarem dentro dos pressupostos da Polícia Comunitária; por exemplo, patrulhamentos ostensivos realizados, com fins preventivos, por meio do contato comunitário;
- c) o **ponto c** refere-se às práticas repressivas que podem ser consideradas, também, como prevenção, ocorridas dentro dos pressupostos da Polícia Comunitária; por exemplo, 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;

- d) o **ponto d** refere-se às práticas repressivas realizadas dentro dos pressupostos da Polícia Tradicional, que, por não se ligarem à prevenção, estão direcionadas apenas à solução e ao registro do fato, ou seja, os objetivos dessas práticas se encontram, de forma isolada, na persecução penal; por exemplo, o 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.
- e) o **ponto e** refere-se à ostensividade preventiva tradicional, sem o contato comunitário, onde os locais são apontados pela própria polícia; essas práticas estão sempre próximas da repressão, pois os policiais estão sempre espreitando o crime e o criminoso, preparados para agir emergencialmente no flagrante do delito e na persecução penal; por exemplo, os patrulhamentos ostensivos em locais de grande movimento de pessoas, com fim de coagir infratores, sem realizar a interação comunitária;
- f) o **ponto f** refere-se às mesmas práticas do ponto c, ou seja, também são práticas repressivas que podem ser consideradas preventivas, entretanto, dentro dos pressupostos da Polícia Tradicional; por exemplo, 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 26, 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 (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. E, como já discutido anteriormente, quanto mais à esquerda da figura, maior é a necessidade da iniciativa, da criatividade e do voluntarismo do praticante.

Embora, no início do turno, exista uma função “inicial” dentro de algum desses pontos; o policial, em um mesmo turno de serviço, pode realizar qualquer uma das práticas apontadas na Figura 26; basta que a situação enfrentada durante o turno, mesmo que efêmera, exija tais práticas por parte do policial, ou, simplesmente o influencie. Entretanto, ressalta-se que: (a) a grande maioria do portfólio de serviços prestado pela Unidade, considerados o efetivo e o emprego logístico, “inicia-se” pelas práticas à direita; e, (b) a mudança dos objetivos das práticas de policiamento, no mesmo turno, são mais fáceis da esquerda pra direita, do que da direita para esquerda. Ou seja, a grande maioria das práticas está mais a direita da figura, para onde o fluxo de mudanças no turno é consideravelmente maior. A essência do policiamento comunitário, mais à esquerda, é realizada apenas pelas poucas equipes que se prontificaram “inicialmente” para tal, visto que não carecem de tanto efetivo quanto as práticas posicionadas mais a direita carecem. Práticas repressivas e de pressupostos ligados ao policiamento tradicional necessitam constantemente de reforços de efetivo e de logística.

Durante as primeiras conversas com os policiais empregados na RVP, perguntou-se se estes exerciam apenas serviço de policiamento comunitário. Responderam: “não exatamente... estamos sempre prontos para qualquer serviço” (Ec05). Na observação participante, confirmou-se essa afirmação. Várias práticas da Figura 26 eram assumidas pelo policiamento comunitário; por exemplo, auxílio em serviços administrativos, atendimento de ocorrências (quando faltava viatura disponível mais próxima), apoio a outros policiais em ocorrências mais complexas, na perseguição de suspeitos ou na sinalização da via em grandes acidentes de trânsito, dentre outros. Ao perguntar se, no início do turno, a escala prevista está sempre direcionada à RVP, um entrevistado respondeu: “Não. Quando há necessidade de viatura em outras funções [...] eles [o comando gestor] remanejam” (Ec05).

Policamento comunitário é a função mais específica, porém tem dia que eu trabalho de patrulha de prevenção ativa, tem dia que eu trabalho de ocorrência, tem dia que eu trabalho internamente, mas assim, a minha função principal seria polícia comunitária, mas nada impede que eu faça outras, assim, trabalhe em outras, também. Só que a maior parte das vezes é policiamento comunitário (Ec09).

Vamos supor, se a *escolar* [equipe da Patrulha Escolar] deparar com um tipo de ocorrência criminosa ele vai agir, mas no momento que ele desloca é com o objetivo de aproximação e de interação com a sociedade (Eb05).

Para um profissional que esteja empregado em atividades ligadas mais à direita da figura, geralmente, não migra para a esquerda. Ou seja, metaforicamente, os fluxos de mudanças das práticas policiais, durante o turno de serviço, podem acontecer da esquerda pra

direita, mas, geralmente não acontece da direita pra esquerda (Figura 26). Por exemplo, quando há uma emergência grave durante seu turno de serviço, ou, quando é afrontado por um infrator que lhe deseja a morte, pode ir da extrema esquerda para a extrema direita da figura; o policial deve estar sempre preparado para isso: “quem trabalha bem na polícia comunitária, trabalha em qualquer outro trabalho, qualquer outro serviço, qualquer outra área da polícia. Mas o contrário, não é verdadeiro” (Entrevistado Eb03).

A rotatividade dos policiais empregados na RVP é menor do que em outros programas de policiamento comunitário, devido a seus objetivos ser de longo prazo e estarem ligados, de forma prioritária, à interação com os cidadãos “de bem” por meio da configuração comunitária (seção 5.3). Entretanto, os entrevistados falam que há uma prioridade no policiamento repressivo em detrimento do policiamento preventivo ou comunitário.

Eu acredito que tem mais policiamento repressivo. Olha para as viaturas que são lançadas no cotidiano. Mais repressivo [...] infelizmente, muitos focam o repressivo porque é mais fácil de mensurar, é mais fácil de ser recompensado por isso (Ed02).

Acredito que um ou outro policial, um ou outro comandante ainda deve preferir um policiamento mais repressivo e focar os seus policiais na atuação mais repressiva, deixando um pouco de lado o preventivo [...] quando surgem outras demandas, essa parte preventiva às vezes vai ficando deixada um pouco de lado [...] Policiamento ordinário, por exemplo, se faltar militar, eu tiro de onde? Do preventivo (Ed02).

Um comandante de companhia, ao discorrer sobre o emprego do efetivo, afirma que dada à escassez de recurso e a realidade da violência na região, realmente prioriza o lançamento de equipes no policiamento repressivo.

Algumas pessoas dizem [...] que não há relação entre o aumento de efetivo policial e índice criminal. Eu já acho diferente. Eu não concordo com isso. Quanto mais capacidade de fazer prevenção eu tenho, e essa capacidade de prevenção vai vir, logicamente, com maior número de policiais, entendeu... maior minha capacidade de diminuir o crime. De prevenção do crime. Se eu não tenho capacidade de prevenir, então vou ter que refazer a repressão [...] Hoje, o policiamento comunitário, ele é muito mais, tipo assim, da população, de trazer aquela segurança da população, do que você combater a criminalidade [...] Então, duas coisas. Primeiro, o combate à criminalidade, que infelizmente, está aumentando. E segundo, a proximidade com a comunidade [...] pra que ela se sinta subjetivamente segura, não é. Então, infelizmente [...] grande parte da comunidade vai ter o sentimento de insegurança. Porque nós temos pouca capacidade pra atendê-los, e segundo [...] nós não temos condição de trabalhar a prevenção. Estamos trabalhando muito mais a repressão. Você vê isso por aí [...] Você tem que escolher (Eb03).

A visão que prioriza a redução do índice criminal por meio do aumento do número de policiais e viaturas, em prol do policiamento repressivo, é condenada pela literatura sobre Polícia Comunitária. Skolnick e Bayley (2006) analisam que o orçamento e o efetivo policial é a parte menos importante na equação de combate ao crime. Apesar de reconhecerem que

existe certo limiar a ser alcançado, no que diz respeito ao efetivo policial empregado rotineiramente no combate ao crime e a violência, os autores afirmam que mais policiais por viatura não promove, necessariamente, a redução do crime; e, menos policiais nas viaturas também não tornam as equipes mais vulneráveis a ataques.

O efeito de se aderir a essa estratégia centrada no incidente é que os recursos policiais são, em grande parte, perdidos. Nem as forças policiais resolvem os problemas, nem previnem contra o crime. Suas presenças visíveis, a pé ou motorizadas, têm sobre o crime um efeito questionável, como muitas pesquisas têm demonstrado. Ao se concentrarem em incidentes, as polícias têm perdido o controle sobre os seus trabalhos e sua eficácia (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 36-37).

Assim, o entrevistado relata a preferência pela visão tradicional de policiamento, frente ao enfrentamento da criminalidade.

Por exemplo, tenho um problema [...] roubo entre um terminal e outro, dentro de ônibus coletivo. Eu preciso fazer um policiamento tradicional, né. Qual seria o policiamento tradicional? Operação. Que é abordar o ônibus, tirar as pessoas dos ônibus, dar busca pessoal nelas, pra que? Pra inibir. Para que aquele pessoal saiba, “olha, vou entrar no ônibus, mas a Polícia Militar pode estar mais na frente ali”. É um exemplo que a gente não pode prescindir disso. O policiamento comunitário sozinho, por si só, não resolve o nosso problema dentro do ônibus (Eb03).

O contexto da violência e o crescimento das ações emergenciais, no combate repressivo do crime, obriga o efetivo a se deslocar prioritariamente na direção da repressão, em detrimento das práticas de policiamento comunitário. Um entrevistado ao discorrer sobre o Proerd, afirmou:

Olha, a diretriz fala o seguinte, que você pode, quando tiver na aplicação do programa, você tem que ficar exclusivo para o programa... e tal. Mas nem sempre acontece. Às vezes tem que desmarcar aula, remarcar [...] Acaba que a prioridade fica sendo no atendimento repressivo mesmo [...] Na minha opinião, é questão de quê? De seguir o que é proposto. Se a diretriz fala que o militar tem que ficar à disposição pra desenvolver a atividade, tem que ser cumprida aquela diretriz (Ed03).

A análise de nível macro sozinha não explica nem caracteriza as práticas que ocorrem em nível micro (JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 2006; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004). As práticas de policiamento comunitário estão numa tensão relacional, onde os documentos não dizem, de fato, o que acontecem ou deveria acontecer em nível micro, sobretudo, dado o tamanho da PMMG e a distância que existe entre quem elaborou as normas e quem as cumpre. De fato, as micopráticas, analisadas no 17º BPM, estão contextualizadas pelas realidades locais, regionais e nacionais, assim como já discutido nas seções anteriores.

Para alguns policiais entrevistados, **Polícia Comunitária é tudo e deve estar em todo serviço policial**. Este termo se popularizou de tal forma, que todo ato de cortesia do policial para com o público pode ser considerado, pelo senso comum, como Polícia Comunitária. Dentre essas crenças, há quem acredita que isso traz redução de índices, já outros que isso promove o descuido e a fraqueza no combate ao crime:

[...] todos fazem o policiamento comunitário, agora, os portfólios, tem diferença (Eb05).

Diferença, há, mas todo serviço, mesmo, que é operacional tem um pouco de comunitário, o próprio contato ali. Todo policial quando vai atender ocorrência, por mais séria que ela seja, qualquer outra natureza, ele acaba dando orientação, acaba passando alguma coisa de policiamento comunitário, dando dica de segurança, isso aí ele faz todo dia, sempre tem (Ec04).

Mas até esse policial tradicional, na hora que ele para pra tomar um café na padaria, ele está fazendo policiamento comunitário. É isso que o povo está entendendo [...] ele age repressivamente para pinçar da sociedade o mal que está ocorrendo ali. Mas o momento que ele para numa praça, brinca com uma criança, para, faz presente ali, ele está fazendo Polícia Comunitária (Eb05).

Hoje não tem mais esse negócio do cara se isolar. Não existe, o policial tem que ter esse contato, ele tem que parar, tem que fazer o ponto base, tem que conversar com a comunidade, tem que ir no comércio, tem que ir lá no cidadão, procurar saber o local que ele trabalha, quais os marginais que atuam ali. Isso aí ele já está fazendo o policiamento comunitário (Eb04).

Eu acho que todo o policiamento hoje, ele tende a se transformar em polícia comunitária, é alicerçar mais esse vínculo de proximidade da comunidade com a polícia. Quer dizer, na verdade, mesmo que você tenha um policiamento mais repressivo, para que ele tenha um resultado legal e consiga fluir bem, ele precisa ter um relacionamento bom com a comunidade, até porque como nós vivemos num estado democrático, qualquer coisa que fira essa relação vai dificultar o trabalho nosso, hoje, a sociedade quer esse policiamento (Ec09).

Embora essa visão de Polícia Comunitária esteja presente no senso comum e, portanto, seja importante para a abordagem etnometodológica das análises das micropáticas, não é a visão apresentada pela literatura sobre Polícia Comunitária. Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 15, 16, 17, 18 e 20, respectivamente) 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”.

Devido à importância que a abordagem etnometodológica dá ao senso comum, não se constatou, em nível micro, a mesma interpretação do que é defendido na literatura e nos documentos pesquisados no nível das macropáticas, de como deveria ser praticado o

policciamento comunitário (ANEXO A; ANEXO B). 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; GUESSER, 2003).

Em conformidade com a abordagem etnometodológica (seção 4.2), a intenção das análises das práticas de policiamento comunitário, realizadas pela atual pesquisa, não é mostrar *o que é* o mundo social, mas, *como acontece* a constituição dele; ou seja, enquanto os atores descrevem esse mundo social, é possível compreender “como os atores reconstituem permanentemente uma ordem social frágil e precária, a fim de compreenderem e serem capazes de intercambio [...] essa descrição, em se realizando, ‘fabrica’ o mundo, o constrói” (COULON, 1995, p. 46). Por meio do senso comum, buscou-se descobrir os verdadeiros sentidos que os autores dão as suas ações, esperando compreender o raciocínio prático que os orientam.

Durante a observação participante, identificou-se uma pluralidade dos objetivos nos momentos em que os policiais justificavam o trabalho que faziam; então se analisou a relatabilidade, um dos conceitos-chave da etnometodologia, diretamente relacionada à reflexividade. Segundo Coulon (1995), durante a interação, os próprios atores, a partir da relatabilidade, comunicam e descrevem as atividades tornando-as práticas racionais compartilháveis, ou seja, passam a ser descritas e avaliadas sob o aspecto de sua racionalidade.

Conforme resultados referentes à categoria interação (seção 5.3), as dicotomias presentes nas Redes de Significações da Figura 17 provocam uma dicotomia, também, na justificação do *fazer estratégia*. Ou seja, as práticas de policiamento comunitário devem ser justificadas, o que promove, inevitavelmente, contradições nas interações cotidianas e, consequentemente, nos objetivos dessas práticas, conforme apresentadas na presente seção.

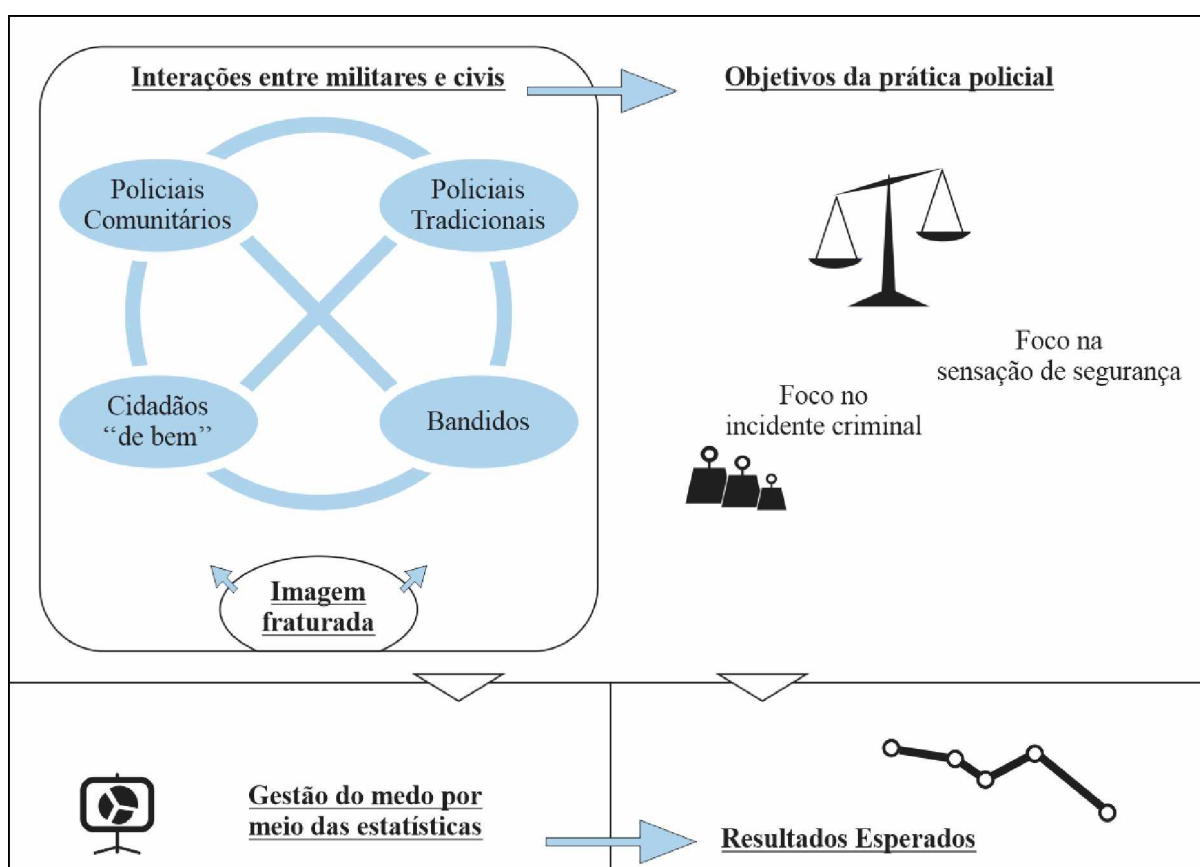
Contradições na justificação do *fazer estratégia* eram perceptíveis quando os policiais se relacionavam com as comunidades locais participantes da RVP, com os infratores e suspeitos, com as vítimas dos crimes, com os comerciantes e demais civis, bem como, com os superiores e subordinados, com outros militares e amigos pessoais, e, também, com o próprio pesquisador. As práticas e os objetivos do que fazem são defendidos de forma contraditória, assim como os argumentos da imagem de uma polícia valorizada/desvalorizada e temida/não temida (Quadro 11) que se emergiram das análises da imagem da polícia na seção 5.2. Os

norteadores das práticas policiais, vistas na presente dissertação como categorias da pesquisa, estão inter-relacionadas, o que produz, conseqüentemente, esperanças nos resultados das práticas de policiamento comunitário, como será discutido na próxima seção.

5.6 Os resultados esperados da prática policial comunitária

A imagem fraturada da polícia e da sociedade; a interação com a sociedade “de bem”, por meio da configuração comunitária e da formação de *outsiders*; a gestão do medo por meio de estatísticas; e, a pluralidade dos objetivos das práticas de policiamento comunitário, trazem conseqüências no que se espera dos resultados da estratégia de segurança pública, realizada sob a égide da Polícia Comunitária. Essa relação entre as categorias da pesquisa (norteadores das práticas policiais) encontra-se na Figura 27.

Figura 27 – Relação das categorias da pesquisa (norteadores das práticas policiais).



Fonte: elaborado pelo autor.

São múltiplos os resultados esperados de uma gestão do medo realizada por meio dos números, bem como da multiplicidade dos objetivos, que titubeiam entre o foco funcionalista e o foco mais subjetivo, de práticas interativas entre policiais militares e civis embasadas em

uma imagem fraturada, internamente e externamente. A narrativa de um dos entrevistados representa essas contradições, com consequência direta nos resultados esperados:

Tirando dois jornais que é o [nomes de telejornais que veiculam na rede aberta de televisão], todos os outros são programas policiais – pode reparar – que gera uma sensação de insegurança. Aí a pessoa chega e fala assim... vou dar um exemplo claro, “ah, meu Deus, tá aumentando o número de homicídios”. Aí, você vai numa reunião comunitária aí fala assim, “alguém aqui conhece alguma vítima de homicídio?”. Ninguém conhece. Porque aquela comunidade não tá inserida naquele modelo criminal de Uberlândia. 80% das mortes – 78%, salvo engano, foi o último dado que a Delegacia de Homicídios apresentou – elas são ligadas ao tráfico de drogas; ao uso e ao tráfico. Ou seja, se você não consome drogas, se você não é traficante, você não tem contato com esse homicídio, então [...] você não deveria sentir medo de morrer, as estatísticas mostram. Só que, por que as pessoas às vezes sentem insegurança? Porque ele vê todo dia na hora do almoço um corpo estendido, sangue escorrendo, a cabeça esmagada; no horário do almoço, dentro da sua televisão, dentro da sua casa. Eu por opção própria não assisto, lá em casa a gente não assiste. Porque eu até brinco: se eu assistir, até eu fico com medo (Ea02).

Como se observa nesse fragmento da entrevista, o resultado que se espera do policiamento comunitário é afetado pelo contexto em que se encontram os policiais e a própria comunidade local; por exemplo, a perseguição penal, o contexto da violência e da criminalidade, as interpretações dos sujeitos e o anseio dos policiais em trabalhar com as metas estatísticas, relacionando-as com o medo do crime, bem como com a localidade geográfica que se inserem as comunidades.

Como a polícia trabalha nessas lógicas dicotômicas, repressiva/preventiva, polícia comunitária/tradicional, índice criminal/medo do crime, acaba provocando, também, uma inquietação pessoal nos praticantes das estratégias em análise. Há o que se esperar do ponto de vista pessoal, mas também do ponto de vista da corporação, do Estado e da própria sociedade. São esperanças não necessariamente coesas, pois depende da região e do contexto onde é aplicado o policiamento comunitário.

Nas análises de nível macro, os propósitos das instituições de segurança pública são claros: o que se espera é uma melhoria dos índices de criminalidade e da sensação de segurança. Mas os resultados esperados no nível micro são diversificados, pois, depende da comunidade ao qual se destinam essas práticas.

As instruções internas da PMMG, ao discorrerem sobre a RVP, sem distinguir regiões, afirma: “[...] a Polícia Militar de Minas Gerais desenvolveu mais uma nova metodologia de intervenção visando à redução dos índices de criminalidade e principalmente a melhoria de sensação de segurança do cidadão de bem, denominada ‘Rede de Vizinhos Protegidos’”

(Pol12, p. 8). Em contrapartida, no nível micro, um entrevistado mostra como as diferenças das realidades regionais influenciam nos resultados esperados:

Se você observar, no [nomes de bairros] nós estamos conseguindo registrar mais roubo, dentro desses bairros. **E isso é um fator bom para nós.** Por quê? Porque as pessoas não estão querendo ficar mais caladas. Elas estão pedindo a intervenção do estado [...] “Antigamente, eu resolvia comigo, o meu problema ali dentro do bairro, com os meus traficantes e hoje eu não estou conseguindo mais isso”. É sinal de que está havendo prisão de traficantes e o negócio vai ficando mais por conta do Estado mesmo. **A credibilidade está voltando pra nós.** Então, quanto mais repressão eu fizer em cima do tráfico de drogas, atuando naquele contexto ali, mais as pessoas vão ser defendidas pela própria comunidade ali, os que não estão veiculados com esse ou aquele criminoso e estão buscando o Estado para poder resolver esse problema. Então, nesses pontos, eu vejo o roubo [o registro do roubo] como um fator positivo (Ea03).

Neste caso relatado pelo entrevistado, espera-se, inclusive, o oposto da redução dos índices criminais, prejudicando as metas, pois, segundo o policial, é bom que se aumente o número do registro de ocorrências. Ressalta-se que isso acontece por meio de um endurecimento das políticas repressivas e da eficácia da persecução penal.

Essa lógica do regionalismo, aparentemente contraditória com o que já foi apresentado até o momento, é parte dos Repertórios Interpretativos dos policiais empregados nas regiões denominadas pelo senso comum como ZQC (Zona Quente de Criminalidade): bairros tidos como possuidores de alto índice criminal (embora os crimes não sejam todos registrados documentalmente). Nessas regiões, uma parte considerável da população é considerada criminosa, o que prejudica também a imagem do restante dos moradores e frequentadores do bairro. Os relatos sobre a ZQC, conforme entrevistas, foram apresentadas no Quadro 14.

Quadro 14 – Repertórios Interpretativos do que se esperam das práticas estratégicas

Resultados esperados das práticas de policiamento comunitário nos...	A população local evita o relacionamento com a polícia...	A população local inicia um processo de melhoria no relacionamento com a polícia...
... bairros considerados pelos policiais como uma ZQC (Zona Quente de Criminalidade)	<p>... porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> • poucas ações repressivas contra o grande número de criminosos locais, com baixo empenho de efetivo e de logística; • o relacionamento com a polícia é prejudicial para a população local; • não são feitos os registros dos crimes que ocorrem na região; • o medo do crime impera. <p>... portanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • não é um problema para as metas de gestão, dada à inexistência de registros criminais; • é foco do policiamento tradicional, dada às suspeitas do local durante as perseguições criminais; • dificuldades e abandono das práticas de policiamento comunitário, pois são vistas como riscos para o policial e para a sociedade “de bem”; • torna-se um problema de cidadania, onde o Estado não é visto como um representante dos anseios da população local; <p>• <u>problema de segurança pública irresolúvel</u></p> <p>Espera-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • índices criminais nulos; • alto medo do crime; • FRACASSO das práticas de policiamento comunitário. 	<p>... porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aumentaram-se as ações repressivas contra os criminosos locais, com alto empenho de efetivo e de logística; • o relacionamento com a polícia começa a ser promovido pela população local; • os registros dos crimes, ocorridos na região, começam a aumentar; • o medo do crime começa a reduzir. <p>... portanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • os índices criminais tornam-se visíveis para as metas de gestão, considerando-os como um problema a ser combatido; • ainda é foco do policiamento tradicional, dada à importância de sua ação repressiva na região; • ainda é difícil promover práticas de policiamento comunitário, apesar dos riscos da atividade ter começado a diminuir; • começa-se a formar cidadãos, apesar de ainda deficitário, onde o Estado começa a ser visto como um representante dos anseios da população local; <p>• <u>problema de segurança pública resolúvel, embora árduo</u></p> <p>Espera-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aumento dos índices criminais; • redução do medo do crime; • FRACASSO das práticas de policiamento comunitário.
... bairros considerados pelos policiais como bairros “comuns”, ou bairros “normais”	<p>... porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> • não possui o medo do crime; • o relacionamento com a polícia é indiferente para a população local; • lidam sozinhos com os poucos crimes que acontecem (ou nem acontecem); • são feitos poucos registros dos crimes que ocorrem na região. 	<p>... porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> • possui um nível adequado do medo do crime, geralmente produzido por ocorrências de ampla divulgação; • dada à configuração comunitária, em prol de objetivos comuns relacionados à segurança, a população local busca o relacionamento estreito com a polícia; • todos os crimes que ocorrem na região são registrados e amplamente divulgados.

(continua)

(continuação)

	<p>... portanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • não é um problema para as metas de gestão, dada à inexistência de registros criminais; • não é foco do policiamento tradicional, dada às baixas suspeitas do local durante as perseguições criminais, bem como a baixa probabilidade de ocorrência de crimes; • dificuldades e/ou abandono das práticas de policiamento comunitário, pois são vistas pela população local como desnecessárias; • não é considerado um problema de cidadania, pois o Estado é naturalmente visto como um representante dos anseios da população local; <p>• <u>não é considerado um problema de segurança pública</u></p> <p>Espera-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • índices criminais nulos; • ausência do medo do crime; • FRACASSO das práticas de policiamento comunitário. 	<p>... portanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • é um problema para as metas de gestão, dada à existência de crimes e de seus registros; • possui o foco do policiamento tradicional, dada à ocorrência de crimes e a tentativa de preveni-los; • oportunidade para a promoção das práticas de policiamento comunitário, pois são vistas pela população local como necessárias; • não é considerado um problema de cidadania, pois o Estado é naturalmente visto como um representante dos anseios da população local; <p>• <u>problema de segurança pública resolúvel</u></p> <p>Espera-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • controle dos índices criminais; • presença mínima e adequada do medo do crime; • SUCESSO das práticas de policiamento comunitário.
--	--	---

Fonte: elaborado pelo autor.

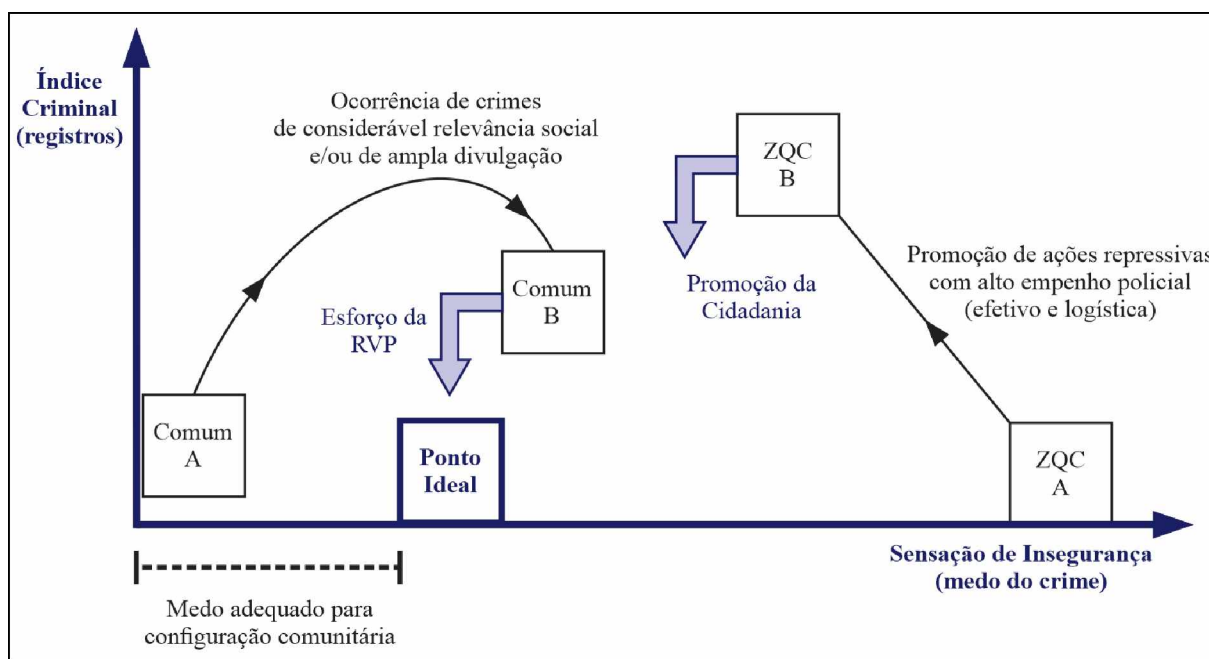
Para facilitar as análises do Quadro 14, elaborou-se a Figura 28, relacionando as interpretações do que os policiais esperam do policiamento comunitário. As quatro categorizações de regiões descritas no Quadro 14, foram dispostas na figura, entre dois eixos; cada uma das regiões possui uma população que a caracteriza. Encontra-se, também, um ponto ideal, que representa a “comunidade ideal” promovida pelas práticas estratégicas de policiamento comunitário, ligadas à RVP, que os policiais almejam promover. A Figura 28, mostra como cada um desses quatro tipos de regiões alcançaria o ponto ideal promovido pela Polícia Comunitária.

No eixo vertical, encontra-se a indicação crescente do “índice criminal”, fortemente presente nas metas de gestão (seção 5.4). A ausência dos registros criminais não é necessariamente boa, nem necessariamente ruim; pois essa prática deve ser analisada contextualmente. Os registros das ocorrências de crimes são considerados uma clara demonstração de que o Estado se faz presente naquela comunidade; ou seja, se ocorrem crimes, o ideal é que os registrem.

No eixo horizontal, encontra-se a indicação crescente da sensação de insegurança (ou medo do crime). Enquanto o eixo vertical se refere ao objetivismo, o eixo horizontal refere-se

ao subjetivismo. A ausência total do medo, apesar de não ser considerado um problema de segurança pública, é prejudicial para a configuração comunitária e, conseqüentemente, para o sucesso das práticas da RVP.

Figura 28 – Relação entre as interpretações das práticas estratégicas



Fonte: elaborado pelo autor.

Espera-se o sucesso das práticas de policiamento comunitário só na região identificada na Figura 28 como *Comum-B*; pois, nas outras regiões (*Comum A*, *ZQC-A* e *ZQC-B*) espera-se o fracasso das eventuais práticas do policiamento comunitário que sejam ali realizadas. Durante a pesquisa, não foram identificados esforços da RVP nestas regiões, de maneira tão expressiva como era realizada na região classificada como *Comum-B*; afinal, o voluntarismo é primordial para a implementação do policiamento comunitário. Para cada uma das regiões apontadas na Figura 28, o senso comum governa as práticas policiais da seguinte forma:

- na *ZQC-A*, espera-se índices criminais nulos e alto medo do crime, portanto o problema de segurança público é irresolúvel nas formas que se encontra;
- na *ZQC-B*, quando a comunidade começa a se interessar pelo relacionamento com a Polícia Militar, devido a forte repressão contra os criminosos locais, espera-se o aumento dos índices criminais e a redução do medo do crime. Essa região é considerada um problema de segurança pública resolúvel, apesar de extremamente árduo; pois, há uma necessidade de um empenho maior das forças de segurança pública no geral, de outros órgãos públicos e da própria sociedade civil organizada.

A atuação do Estado nessa região deveria ser realizada de forma mais abrangente, o que extrapola as funções do policiamento comunitário praticado pelos policiais militares em questão;

- c) a *Comum-A*, não é considerado um problema de segurança pública, portanto, nessa região, esperam-se índices criminais nulos e a ausência do medo do crime.
- d) a denominada *Comum-B* é a única região onde o sucesso das práticas de policiamento comunitário seria possível, segundo o senso comum em análise. Essa região é considerada um problema de segurança resolúvel, onde há a possibilidade dos próprios policiais empenhados na RVP promoverem o controle dos índices criminais, bem como a presença mínima do medo do crime, necessária para a configuração comunitária.

Na região *Comum-B*, certa sensação de insegurança é essencial para a configuração comunitária, pois ela é responsável por tirar a população local do processo contemporâneo de individualismo, típico do *Comum-A*, e os fazer trabalhar em prol de objetivos comuns ligados à segurança pública. No *Comum B*, o que está se fazendo, com o esforço da RVP, é a configuração comunitária (Figura 17, seção 5.3). A ocorrência do crime de considerável relevância social e/ou de ampla divulgação é considerada uma boa oportunidade para implantação do policiamento comunitário na região.

O que se fez na *ZQC-A*, para que fosse possível sua reclassificação para *ZQC-B*, foi o encarceramento dos criminosos residentes na região. As operações policiais com foco na persecução penal são vistas como uma necessidade das forças de segurança pública para que o Estado volte a ter acesso à região, com a possibilidade de oferecer serviços públicos e de promover a cidadania; assim como nas operações policiais destinadas a tomadas de território para a implementação das UPP's no Rio de Janeiro/RJ, um exemplo amplamente conhecido no país (MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015).

Depois de reclassificada para *ZQC-B*, a região só chega ao estado considerado ideal enquanto comunidade (Figura 28), com a promoção da cidadania, objetivo que extrapola as capacidades e as funções da PMMG de forma isolada. Neste caso, há a necessidade do envolvimento de outros órgãos do poder público, bem como do setor privado. Voltando ao exemplo da UPP, depois das retomadas dos territórios, por meio de ações militares repressivas, foi necessário o envolvimento de diversos órgãos públicos, da iniciativa privada e de outras organizações (MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015). Segundo o senso comum,

acredita-se que, enquanto não forem reclassificadas, as regiões com as características de *ZQC*'s não recebem de forma satisfatória o policiamento comunitário promovido pela RVP.

Essas diferenças entre regiões podem ser exemplificadas pelo estudo etnográfico de Elias e Scotson (2000), que abordou as relações entre estabelecidos e *outsiders*. Por meio do estudo das interações, o autor discutiu sobre a sociologia das relações de poder, violência, discriminação e exclusão social, na compreensão da natureza dos laços de interdependência que unem, separam e hierarquizam indivíduos e grupos sociais.

Na *ZQC-A*, onde o público não quer o relacionamento com a Polícia Militar, os próprios policiais são vistos como *outsiders*, conforme analisado por Elias e Scotson (2000). Durante o acompanhamento das equipes policiais, percebeu-se que os policiais evitavam adentrar em um bairro considerado *ZQC*. Ao ser questionado o motivo, os militares responderam de forma uníssona: “se a gente entrar nesse bairro aí, até uma mulher com carrinho de bebê joga um negócio na frente da viatura, para a viatura parar [...] não somos bem recebidos pelos moradores daqui não [...] nesse bairro a gente precisa de apoio, não dá pra entrarmos sozinhos, é mais seguro” (notas do diário de campo). Nas entrevistas, alguns policiais afirmaram:

Não gostaria de citar o nome do bairro, mas vou dar um como exemplo o [nome], onde é uma invasão. Eu não consigo imaginar o trabalho que seria mobilizar, ou jogar uma semente ali, para que essas pessoas se mobilizem para poder fundar uma célula de vizinhança solidária [RVP]. Porque eles estão coibidos pela repressão criminosa. Ali no [nome do bairro], por exemplo, por vezes é o criminoso que dita regras. Às vezes, acontece um roubo ou um furto, eles resolvem entre eles lá: “Não quero que roube aqui, não. É aqui onde eu moro, não quero que roube aqui”, e eles ditam: “Eu não quero a presença da polícia aqui. Então, vamos resolver isso aqui entre nós”, entende? Então, fica cada vez mais difícil eu inserir um núcleo, uma célula de Polícia Comunitária nesse meio (Ea03).

[...] digamos que eu teria uma divisão dentro do bairro. Eu não atuo numa área *ZQC*, diretamente, num ponto de tráfico, eu atuo paralelo ali, do lado, próximo. Numa região onde não tem uma *boca de fumo* [ponto de venda de drogas ilícitas], onde não tenha traficantes morando ali no local da cena [...] Lá é mais difícil (Ec09).

[...] se a criminalidade ali for muito forte, igual o caso do [nome do bairro], a gente tem dificuldade de implantar o projeto [...] a intimidação e o medo trazida pela criminalidade vai gerar nos vizinhos aquela questão [...] eu não consigo combater esse medo. Porque eu falo: gente, vamos colocar as placas [da RVP]; e eles vão estar sendo ameaçados por isso (Ec07).

Existe um trato diferenciado. Que não deveria acontecer. De uma localidade pra outra. Às vezes, o pessoal de periferia... não é uma visão institucional [...] Às vezes é uma visão pessoal do profissional ali, que ao atuar em certa localidade, ele tem uma atuação diferenciada. Se é uma área de periferia, então é um trato diferente. Se é uma área de classe média, classe média alta, o tratamento é outro. Até mesmo na forma de lidar, de falar, de conversar... Por exemplo, de abordagem... até mesmo de generalização das pessoas. Ah, viu... 90% daquelas pessoas que moram ali são todas

peças que estão à margem da lei. Já na outra situação, não. Já tem um cuidado maior, com até mesmo o que vai falar (Ed03).

Essa imagem do “bandido”, de pessoas estranhas, ou simplesmente que incomodam, é também compartilhada com o público da RVP: “quando a comunidade observa que tem pessoas estranhas andando no bairro, dentro do veículo, eles fazem essa filtragem, liga para a Polícia Militar que vem e aborda, você consegue abordar um cara com arma, com droga, então, é uma parceria” (Ec09). O que esse entrevistado chamou de “filtragem”, a pesquisa chamou de “formação de *outsiders*” (seção 5.2 e 5.3). Como as práticas estão contextualizadas e o mundo social é compartilhado e permeado pelo senso comum, a categorização das regiões como ZQC são também categorizações feitas pelo público civil. Por isso suas origens estão no contexto social, não nos documentos normativos produzidos pela Polícia Militar e pelo 17º BPM.

Dada à alta hierarquização e centralização da PMMG (organização militar e também pública), os policiais acreditam e depositam sua crença no nível macro para justificar o que fazem no nível micro; por exemplo, para justificar a importância da RVP os entrevistados afirmavam que as estatísticas davam conta das reduções dos índices em prol da meta, o que, na verdade, estava apenas no senso comum o fato de que a RVP auxiliaria a redução dos índices criminais (seção 5.4). Da mesma forma, para caracterizar determinado bairro como uma ZQC, os entrevistados se justificavam dizendo que era uma classificação realizada por documentos internos; entretanto, era uma classificação oriunda do senso comum. Os policiais acreditavam que a instituição considerava oficialmente certos bairros como ZQC, porém, são categorizações informais realizadas pelos policiais ao longo do tempo. A recorrência dessas afirmações é que faziam com que parecessem verdades documentais, portanto oficiais. Embora parecesse ser normativo, nenhum dos documentos pesquisados e/ou apresentados pelos policiais reconhece um bairro como ZQC.

O termo ZQC foi utilizado em uma das diretrizes da PMMG (Anexo A), ao apresentar as funções do Batalhão de Polícia de Eventos, o autor discorre o seguinte: “realizará o policiamento ostensivo geral [...] no recobrimento de ZQC e locais críticos” (Pol04, p. 72). Entretanto, esse documento não apresenta a metodologia que deveria ser utilizada para caracterizar uma região como ZQC.

Para a atual pesquisa, importa saber o que realmente, de fato, é considerado ZQC, na prática, pelos policiais no cotidiano. Sob a lente teórica da SAP, torna-se mais importante para

o estudo da estratégia de segurança pública, saber o que é realizado pelos praticantes (pessoas que lidam com a estratégia) do que saber qual o conceito de ZQC, oficialmente descrito nos documentos.

O que governa as práticas estratégicas, não é só o que está prescrito nos documentos (como as leis, regulamentos e o planejamento estratégico, com suas metas e seus índices criminais, promulgado pelo Batalhão, pelo Alto Comando da PMMG ou pelo Estado de Minas). O que governa as práticas policiais é o senso comum; são as interações cotidianas e seu processo de relatabilidade e reflexividade (COULON, 1995; GARFINKEL, 1967) que mostra o que é ZQC e o que não é ZQC.

Inicialmente, para compreender como é construído esse conceito pelo senso comum, deve-se considerar a centralidade da perseguição criminal, vista como práticas policiais recursivas e contextualizadas socialmente. Conforme apresentado nas seções anteriores, o foco está no gerencialismo objetivista da NGP. Um exemplo disso está nos encarceramentos. Afinal, a **população carcerária** é oriunda mais de alguns bairros do que de outros. Essa interpretação é construída pelos policiais a partir de práticas estratégicas recursivas (JARZABKOWSKI, 2004), o que deixa as práticas ainda mais consistentes. A própria proposta de fazer a gestão da segurança pública com base no medo do crime, nada mais é do que uma proposta para lidar com o senso comum e suas subjetividades, presentes no policiamento comunitário e na chamada sensação de segurança. A relatabilidade do senso comum contribui para a interpretação do sujeito que é construída socialmente.

O senso comum é compartilhado com toda a sociedade. Por exemplo, durante a observação participante houve um roubo de veículo. As equipes de recobrimento tático deslocaram-se para os locais tidos como ZQC, porque o senso comum dava conta de que haveria uma maior probabilidade de encontrar o infrator naquele lugar. O interessante é que o criminoso também se deslocou para um local tido como ZQC – ele não conhecia esse nome (ZQC), mas compartilhava com os policiais o senso comum dos lugares onde o medo do crime é maior. Ou seja, para o autor do roubo, a probabilidade de ser pego era maior no centro da cidade, onde se acreditava possuir uma maior presença policial e, portanto, menos crimes.

Assim como o *Broken Windows* (KELLING; WILSON, 1982), ou Janelas Quebradas em sua versão traduzida, o ambiente e a paisagem urbana é interpretado pela sociedade como abandono do poder coercitivo. Ou seja, o descaso do poder público em punir os responsáveis por desvios menos graves nas ZQC's, aumenta o medo do crime, enquanto que a presença

firme do poder público no centro da cidade promove uma sensação de segurança maior, portanto, desmotiva o criminoso em fuga a abrigar nesses locais. Outras questões também podem explicar porque regiões como o Centro da cidade podem promover uma sensação de segurança maior, e, portanto, desmotivar a ocorrência de crimes que valorizam a prevenção do crime (O'BLOCK; DONNERMEYER; DOEREN, 1991; SILVEIRA, 2007, 2008) por meio do papel da família, da escola, das agências de justiça criminal e outros grupos sociais importantes, capazes de promover cidadania, educação, saúde, renda, dentre outros afins.

Ainda no caso do roubo analisado, o criminoso em fuga vai, conseqüentemente, para os mesmos locais onde também está indo a polícia, sem manterem contato visual, orientados apenas pelo senso comum. São esses os locais considerados ZQC's. Esse é um exemplo de como a recursividade das práticas auxiliam na construção do conceito do termo ZQC: regiões onde se concentram as perseguições criminais. Nessas regiões, há a sensação de que não existe polícia e de que tem uma alta e numerosa criminalidade; são regiões onde os criminosos possuem uma maior liberdade e a sensação de que podem enfrentar o Estado; são regiões onde há baixa oferta de serviços públicos com qualidade e a promoção da cidadania está em descrédito; são regiões onde o Estado não é o representante dos anseios dos moradores locais; e, conseqüentemente, os moradores/frequentes da região não possuem a polícia como a representante legítima de um Estado que tutela seus interesses coletivos.

O infrator após cometer o crime não se homiziou no centro da cidade, ou em um bairro considerado “comum”, tentou se esquivar da presença policial em um bairro tido como ZQC. A mesma lógica orienta as práticas dos policiais na tentativa de capturar o criminoso: quando se teve a notícia do assalto, os policiais deslocaram direto para as ZQC's. Em alguns momentos, durante a observação participante, foi possível tomar nota na rede de comunicação policial (via rádio) que os policiais realmente encontravam nesses mesmos locais (ZQC's) foragidos da justiça, suspeitos e materiais ilícitos, sendo presos e apreendidos, principalmente na execução de operações repressivas. Cada uma dessas práticas tornam as verdades oriundas do senso comum cada vez mais rígidas, incluindo as categorizações das regiões e a construção do conceito de ZQC.

Para concluir a ideia de senso comum e o tema da **população carcerária**: no Brasil, prendem-se muito; há cerca de 584.361 pessoas encarceradas (FBSP, 2016). Se considerado junto ao sistema policial, o sistema legislativo, o sistema judiciário e o sistema penitenciário (Figura 6, seção 3.1) afirma-se que, também, no Brasil prende-se muito mal. Segundo o

mesmo documento, 36% dos presidiários estão em situação provisória; e, apenas 8% dos homicídios dolosos ocorridos no país são investigados com êxito (BRASIL, 2013). Segundo Soares (2015) o país possui a terceira maior população prisional do mundo, e ainda cresce. Para o autor, a persecução criminal não tem tido prioridade pelos crimes contra a pessoa, mas pelos crimes contra o patrimônio, principalmente, os delitos relacionados ao comércio de drogas ilícitas. Prisões essas feitas, na grande maioria, pela oportunidade do flagrante delito, dado o maior número de Policiais Militares³⁵, responsáveis pela maioria dos encarceramentos.

Então, leva-se a concluir que, as regiões caracterizadas como ZQC's são assim visualizadas porque, de fato, são desses locais de onde se originam o maior número dos prisioneiros da cidade. Se a maioria das prisões é feita com base no tráfico de drogas (SOARES, 2015), o policiamento repressivo da cidade faz, em sua maioria, esse tipo de encarceramento, utilizando a mesma lógica da perseguição ao autor do roubo descrita. O policial realiza essas prisões nesses locais, porque acredita (e acaba constatando) que são nesses locais onde há a menor sensação de segurança e a maior ocorrência de crimes; portanto, o policial compartilha com o infrator e com a sociedade o mesmo senso comum de onde estão as ZQC's. Para o policial é onde há maiores chances de se prender um criminoso; e, para o criminoso é onde há maiores chances de não ser preso. Fato é que os mesmos lugares estão no imaginário coletivo. Na caracterização das ZQC's, tanto os policiais, quanto os criminosos, e até mesmo a sociedade no geral, concordam com sua localização. São verdadeiras ilhas onde se instalam o medo do crime, alvo a ser combatido pela Polícia Comunitária, conforme defende a literatura e os documentos analisados a nível macro.

O sentimento de que há um maior número de criminosos nessas regiões é reforçado (e confirmado, mesmo sem comprovação estatística) quando a origem da maioria da população carcerária da cidade está na ZQC, pois, como afirma Martins, Versiani e Batitucci (2011), o sistema prisional não recupera o infrator satisfatoriamente, sendo comum que, depois de preso, o infrator não receba oportunidades suficientes que o convença a não mais praticar o crime. Como resultado tem-se uma recursividade das práticas (JARZABKOWSKI, 2004), tanto do criminoso quanto do policial, direcionando-os às mesmas características da persecução penal, reforçando o ciclo e caracterizando ainda mais as ZQC's como tal, estigmatizando as regiões e seus moradores, conforme discutido na seção 3.4.3, referencial teórico da dissertação, e tratado nas seções 5.2 e 5.3 como resultados da pesquisa.

³⁵ Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015), de um total de quase 700 mil policiais no país, 64% são policiais militares e apenas 18% são policiais civis.

Os locais considerados ZQC não são apontados objetivamente, mas pelo subjetivismo. Segundo o senso comum, ZQC é onde se procuram armas, drogas e afins, onde pessoas de má índole escondem ou moram, onde há dificuldade de se implantar a RVP, onde a maioria da população não quer relacionamento com a polícia, e, sobretudo, onde a presença do Estado é deficitária, visto também como uma deficiência na promoção da cidadania. Apesar de não falarem especificamente sobre o termo ZQC, Skolnick e Bayley (2006) fazem um alerta para a decadência dos bairros, um processo que pode ser considerado como *gerador de ZQC*: “reduzir os ‘sinais de crime’ e de desordem [...] podem evitar a decadência dos bairros [...] tentando restabelecer o equilíbrio antes que as pessoas ‘respeitáveis’ desistam de viver no local e se mudem” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 28).

O senso comum é importante, produz realidades e governa as práticas, mas pode ser equivocado. Mesmo que equivocado, é conhecimento, deve ser levado em consideração e não pode ser ignorado. O policial deve compreender que a sociedade não pode ser dividida entre pessoas “de bem” e de “não de bem”. A dificuldade em identificar a origem do mal (ARENDT, 1999), o processo de rotular o desviante como *outsider* (BECKER, 2008; ELIAS; SCOTSON, 2000), visto como estigmatização social dos *anormais* (FOUCAULT, 2010, 2014), bem como sobre a insegurança e o medo promovido pela vida cotidiana das cidades (BAUMAN, 2003, 2009, 2013), foram discutidos nos resultados da pesquisa (seção 5.2 e 5.3). Mesmo que equivocado e estereotipado, as práticas analisadas produzem conhecimentos e entendimentos da realidade, o que suscita questão sobre como o policial deveria lidar com esse conhecimento equivocado.

O tratamento numérico e estatístico dos dados sobre segurança pública não está permitindo visualizar onde estão, realmente, os problemas de segurança pública na ótica da Polícia Comunitária. É necessária, sobretudo, uma mudança epistemológica para que se possa fazer avançar o campo da segurança pública. O tratamento do medo do crime (ou da sensação de segurança) deve ser realizado por meio das subjetividades, não dos relatórios numéricos. A gestão do medo por meio das estatísticas se mostra deficitária, visto que os problemas são pontuados pela polícia e não pelo público civil (seção 5.4), para o qual deveriam ser direcionadas as práticas policiais e de onde deveriam originar as orientações do trabalho policial.

As análises de micro e macropráticas mostram que as práticas estratégicas de policiamento comunitário da Unidade da PMMG, em Uberlândia, estão numa tensão

relacional. Essas práticas necessitam ser adaptáveis a diferentes regiões e comunidades para responderem ao contexto em que estão inseridas (econômico, social, democrático e outros). Essa tensão relacional é ampliada à medida que duas lógicas de ação estão presentes no cotidiano dos policiais dessa unidade – a Polícia Tradicional e a Polícia Comunitária – o que provoca hesitação nos resultados esperados pelo público da pesquisa, pois titubeiam entre seus pressupostos, dentro dos paradigmas preventivo e repressivo: (a) de um lado, espera-se baixos índices criminais devido à alta capacidade policial de combater o crime via persecução penal, com um infrator amedrontado, coagido a não cometer crimes; e, (b) por outro lado, espera-se a ausência do medo do crime e da desordem, devido ao alto relacionamento com a comunidade, conquistando o respeito e o apoio de todos.

6. CONCLUSÕES

Nesta pesquisa, buscou-se compreender como a tensão relacional micro e macro se apresenta nas práticas estratégicas de policiamento comunitário, diante do grave e complexo cenário da segurança pública no Brasil. Por meio da Rede de Vizinhos Protegidos e do relacionamento com a sociedade civil, os policiais militares do 17º BPM buscam prevenir o crime e, também, buscam promover a sensação de segurança da comunidade, combatendo o medo do crime e os índices criminais.

Com base na lente teórica da SAP, a estratégia praticada pelos policiais, sob a égide da Polícia Comunitária, foi vista como um processo contínuo que emerge de práticas cotidianas de sujeitos imersos em contextos macro e micro. A estratégia, portanto, não foi vista como algo que pertenceria à Polícia Militar, mas como uma atividade (*strategizing*) exercida pelas pessoas. Junto ao campo da estratégia, incorporaram-se, à abordagem teórica, os estudos sobre segurança pública, comunidade e *outsiders*.

O percurso metodológico foi fundamentado em uma perspectiva interpretativista, a partir da qual os sujeitos de pesquisa e suas interpretações se tornam centrais para a pesquisa. Por meio da aplicação de algumas técnicas da etnometodologia, a coleta de dados foi realizada a partir da pesquisa documental, da observação participante, presencial e em ambiente virtual, e de entrevistas semiestruturadas com os policiais militares.

As categorias pesquisadas foram os norteadores das macro e micropráticas. As subcategorias, manifestadas na análise dos dados, foram representadas pelos *codes* do *software* Atlas.ti (categorias iniciais) e pelos seus agrupamentos em categorias intermediárias, sendo devidamente inseridas nas cinco categorias (finais) da pesquisa, quais sejam: imagem, interação, gestão, objetivos e resultados esperados da prática policial.

O desafio das análises das interações dos militares com a sociedade civil, no policiamento comunitário, esteve em compreender como a Polícia Comunitária incluiu o público civil nas práticas estratégicas de segurança pública, dentro de uma instituição militar – PMMG – que lida cotidianamente com a morte e a violência, num contexto social violento e que prioriza a persecução criminal. Para tanto, como previsto nos objetivos da pesquisa, realizaram-se as análises em nível macro e micro: das macropráticas de Polícia Comunitária num contexto macro da segurança pública; das reformas protagonizadas pela PMMG; e, no nível micro, das práticas cotidianas de policiamento comunitário dos policiais militares de

uma Unidade policial em Uberlândia. A partir desses objetivos, buscou-se, ainda, analisar as características da tensão relacional micro-macro das práticas estratégicas de segurança pública. Cada um desses objetivos específicos da pesquisa foi alcançado:

- a) **caracterizar as práticas de Polícia Comunitária em um contexto macro:** por um lado, há um esforço normativo das organizações que atuam no campo da segurança pública em promover a Polícia Comunitária, amparadas pela Constituição Federal vigente que estimula a cidadania e a participação democráticas do público civil às políticas públicas de segurança; por outro lado, o país é permeado por um contexto de alta criminalidade, a sociedade brasileira privilegia políticas repressivas no combate à violência e não valoriza o relacionamento estreito com os policiais, ainda vistos sob o conceito do militarismo de outrora, que apregoava o distanciamento do público civil e o combate ao inimigo;
- b) **caracterizar as reformas protagonizadas pela PMMG:** a organização está harmoniosa com as tendências da Polícia Comunitária no mundo e no campo normativo brasileiro; por meio de normas internas promove institucionalmente o policiamento comunitário em Minas Gerais numa visão funcionalistas da estratégia; atua dentro do paradigma gerencialista da Nova Gestão Pública; gerencia as práticas policiais através dos relatórios documentais e dos números, numa gestão orientada por resultados normativos, não direcionados à prática;
- c) **analisar as práticas de policiamento comunitário dos policiais militares:** há um esforço dos policiais do 17º BPM em implementar o policiamento comunitário nas comunidades locais; os policiais entregam um resultado prático ao público civil de maneira subjetiva, e um outro resultado documental funcionalista a seus superiores; há incoerências e dicotomias frente à pluralidade dos seus objetivos e às justificativas de seu trabalho, resultado da tensão relacional micro-macro presente no titubeio entre os temas preventivo/repressivo e policiamento comunitário/tradicional;
- d) **analisar as características da tensão relacional micro-macro:** as práticas estratégicas analisadas estão numa tensão relacional micro-macro, representadas pelas implicações da pesquisa na próxima seção; os pressupostos da Polícia Tradicional ainda não foram superados; se não ocorrer uma mudança de mentalidade nos praticantes da estratégia, dificilmente será possível avançar nas

práticas de policiamento comunitário; a tensão nas práticas policiais de policiamento comunitário mostra-se em práticas duplamente orientadas: pelo objetivismo dos índices criminais que norteiam uma gestão por resultados, e pelo tratamento subjetivista da sensação de segurança que evidencia a necessidade de uma nova epistemologia para a segurança pública.

6.1 Implicações da pesquisa

Os resultados mostram a existência de tensões relacionais nas práticas de policiamento comunitário que transitam entre os paradigmas preventivo e repressivo, e, entre os pressupostos da Polícia Comunitária e da Polícia Tradicional. Assim, os norteadores das práticas (categorias da pesquisa) estão inter-relacionados, podendo ser compreendidos por meio das tensões relacionais existentes entre esses níveis de análise macro e micro:

- a) **imagem**: a imagem fraturada da polícia e da sociedade civil provoca crises de imagem e contradição entre um policial temido e um policial amigo da comunidade, e, também, entre uma sociedade passiva e uma sociedade ativa, corresponsável pela segurança pública;
- b) **interação**: a imagem fraturada e construída socialmente, também promove uma contradição nas interações do policiamento comunitário, realizado por meio de um relacionamento íntimo com o cidadão “de bem” e distante do “bandido”, levando à práticas de militarização da comunidade na promoção da perseguição criminal e da formação de *outsiders*;
- c) **gestão**: a gestão do medo do crime por meio de estatística promove uma crise epistemológica existente entre: lidar com os índices criminais, documentalmente, de forma centralizada e não participativa, com foco no orçamento e no efetivo; e, 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, encorajado por meio da descentralização da gestão;
- d) **objetivos**: a pluralidade dos objetivos do policiamento comunitário, relacionado com os outros norteadores das práticas policiais (imagem, interação e gestão) também provoca contradições entre o foco no incidente criminal e na sensação de

segurança; onde, neste último, o medo do crime e os problemas da comunidade se tornam importantes, mesmo se relacionados a fatos desavindos do código penal;

- e) **resultados**: dada a diversidade do senso comum e seu relacionamento com os outros norteadores das práticas policiais (categorias da pesquisa), os resultados esperados da prática policial também são múltiplos, decorrentes das diferentes regiões; mostram que o medo do crime pode ser útil para o sucesso das práticas de policiamento comunitário e a identificação geográfica dos problemas de segurança pública é regida mais pelo senso comum do que pelas estatísticas.

Na atual pesquisa, buscou-se compreender as práticas estratégicas de segurança pública como um comportamento socialmente organizado. Apesar das particularidades e pluralidades de sentido, naturalmente heterogêneos, estabeleceram-se consensos, possibilitando tais análises. Por meio da abordagem etnometodológica, foi possível compreender que o mundo *é realizado* pelos sujeitos com base em esquemas de conhecimento compartilhado, assim, as crenças, atitudes, valores e as motivações dos comportamentos dos sujeitos se tornaram relevantes; e, por meio dos pressupostos da SAP, os sujeitos (praticantes) também se tornaram relevantes. As Redes de Significações, estabelecidas pelo uso da linguagem, auxiliou a compreensão do mundo social, por meio da linguagem, tornando-o visível, compreensível e transmissível, dotado de significado e sentido, através dos processos pelos quais são relatados.

Em suma, considerou-se a PMMG sob a lente das práticas, ou seja, a organização não é um *substantivo*, mas é uma *ação*, ou seja, ela se constitui na medida em que a estratégia é *praticada*. Portanto, dado o contexto social brasileiro, suas práticas estão inseridas em uma sociedade violenta, que também é composta pelos policiais e seus múltiplos e diversificados contextos (profissional, familiar, político, econômico, religioso e outros). Os praticantes da estratégia não apenas estão *inseridos* nessa sociedade, mas também *é* a própria sociedade. Nesse sentido, a Polícia Comunitária não resolve todos os problemas de segurança pública. Mas é um caminho importante a ser considerado pelos gestores da PMMG, e, principalmente, pela sociedade brasileira.

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. Apesar dos esforços na direção dos pressupostos da Polícia Comunitária, os pressupostos da Polícia Tradicional ainda não foram superados, pois

as práticas estratégicas se encontram numa tensão relacional micro-macro, caracterizado pelo titubeio entre o objetivismo dos índices criminais e o tratamento subjetivista da sensação de segurança. O primeiro influenciado pelo gerencialismo da NGP e, o segundo, pela inclusão do público civil às políticas públicas de segurança estimulada pela recente democracia brasileira.

Sugere-se, portanto, novos pressupostos ontológicos e epistemológicos para a segurança pública, visto que a partir da perspectiva teórica da SAP, todos os praticantes da estratégia podem trabalhar juntos. Com o chamado “após o modernismo” torna-se possível fazer um questionamento do gerencialismo aplicado à gestão pública, que passa a ser visto com certo ceticismo. Sem negar por absoluto os benefícios trazidos pelo modernismo, é preciso trazer outras perspectivas epistemológicas para o estudo da gestão da segurança pública, afinal “nós estamos agora no ‘após o modernismo’” (WHITTINGTON, 2004, p. 62, tradução nossa). As reformas gerenciais da PMMG, ao seu tempo, deram sua contribuição para a melhoria da Segurança Pública em Minas Gerais; mas, suas generalizações quantitativas e imparciais deveriam ser vistas, hoje, como um dos possíveis caminhos, não o único.

A inserção e o diálogo de conceitos vindos do campo da sociologia – comunidade, tribos e *outsider* – também revelam uma possível contribuição para o estudo da segurança pública e do policiamento comunitário. O percurso metodológico assumido pelo pesquisador também ofereceu inovações no desenho de pesquisa, ao considerar: o contexto das micro e macropráticas estratégicas; as redes sociais como verdadeiros espaços de socialização; a valorização do contexto subjetivo nos estudos em estratégia no setor público, tradicionalmente funcionalista; o uso da etnometodologia para a construção de Redes de Significações, com a valorização do contexto e do senso comum apresentado em redes sociais.

6.2 Limitações da pesquisa

As conclusões da pesquisa foram limitadas metodologicamente, ao utilizar apenas um tipo de entrevista e um tipo de análise dos dados. Quanto ao público, a pesquisa também se limitou, no nível micro, ao não se incluir entrevistas com pessoas da comunidade e da sociedade civil, consideradas também como praticante das estratégias de segurança pública. A pesquisa foi conduzida com policiais que atuam no setor operacional da organização, não

considerou programas e mudanças gerenciais, apenas um programa de policiamento comunitário do batalhão. No nível das macropráticas, considerou-se apenas uma rede social *on-line*: um *blog* para análise do contexto.

A pesquisa limitou-se, também, teoricamente, ao enfatizar com um dos elementos constituintes da SAP, ou seja, as práticas. Os demais elementos constituintes da estratégia como prática – praticantes e práxis – não foram enfatizados. No campo da segurança pública, a pesquisa estabeleceu como tema central a Polícia Comunitária. Embora os dados tenham mostrado a tensão entre as práticas de policiamento tradicional e as práticas de policiamento comunitário, não se aprofundou na investigação das práticas tradicionais.

6.3 Construindo uma agenda de pesquisa para segurança pública

A presente pesquisa abre caminhos para futuras pesquisas no campo da segurança pública e do policiamento comunitário. Dessa forma, sugerem-se para futuros estudos:

- 1) replicar a pesquisa com mudanças metodológicas:
 - a) com a inclusão de outros programas de policiamento comunitário, como o Proerd e a PPVD;
 - b) com o acompanhamento da RVP sob o ponto de vista dos civis, não apenas dos policiais;
 - c) em outras unidades policiais;
 - d) em outros órgãos de segurança pública;
 - e) em outros municípios;
 - f) considerando outras fontes de coleta de dados, e;
 - g) considerando outras técnicas de análise dos dados.
- 2) incluir outras perspectivas dentro da SAP:
 - a) incluir uma abordagem mais ampla dos elementos constituintes da SAP, considerando a tríade de forma geral (praticantes, práticas e práxis);
 - b) incluir a dimensão psicológica dos praticantes, visando compreender o voluntarismo dos praticantes da estratégia de policiamento comunitário;

- c) avaliar um novo modelo de gestão da segurança pública, por meio de uma pesquisa-ação, considerando uma nova epistemologia para a segurança pública apresentada na atual pesquisa;
- d) usar a análise argumentativa e do *focus group* como percurso metodológico da pesquisa;
- e) estudar as mobilizações sociais, considerando a PMMG como um agente mobilizador;
- f) usar a abordagem de Bourdieu e de Giddens para compreender o conceito de *habitus* no estudo dos valores nos paradigmas preventivo e repressivo apresentado pela atual pesquisa, e;
- g) abordar o contexto pluralístico, com a análise do *organizing* e do *strategizing*, compreendendo como é possível conciliar todos os interesses de grupos, internos e externos, pelas práticas policiais.

3) desenvolver novas abordagens da Segurança Pública:

- a) incluir outras perspectivas de segurança pública, como democracia, cidadania e Direitos Humanos;
- b) realizar um estudo etnográfico junto aos policiais e/ou junto aos civis para a compreensão do processo de formação das regras do *desvio*, responsável por formar a figura do Outro, denominados *outsiders*, com sua distinção individual (“bandidos” e “mocinhos”) e coletiva (bairros “normais” e “criminosos”);
- c) realizar um estudo etnometodológico sobre a motivação dos crimes por parte dos criminosos, e sua relação com as condições econômicas, sociais e de acesso à cidadania;
- d) discutir a existência de outras epistemologias para a segurança pública, em contraposição ao predomínio funcionalista;
- e) discutir como os programas de policiamento comunitário, como a Rede de Vizinhos Protegidos, são capazes de promover comunidades *cabides*, ou *neotribos*, num processo oposto ao que se encontra na vida contemporânea das cidades.

REFERÊNCIAS

- ALBINO, J.; GONÇALVES, C. A.; CARRIERI, A.; MUNIZ, R. Estratégia como prática: Uma proposta de síntese. **Rev. Portuguesa e Brasileira de Gestão**, v.9, n.1-2, Lisboa, 2010.
- ANDRADE, J. T.; COSTA, L. F. A. Medicina Complementar no SUS: práticas integrativas sob a luz da Antropologia médica. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 19, n. 3, 2010.
- ANGROSINO, M. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **ANPAD**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/>>. Acesso em: 26 maio 2016.
- ANSOFF, I. **Corporate strategy**. London: Penguin, 1987.
- ARENDT, H. **Eichmann em Jerusalém**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- ARON, R. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARREIRA, C.; RUSSO, M. B. O Ronda do Quarteirão – relatos de uma experiência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, 2012.
- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2003.
- BAUER, M. W.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2003.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2003.

BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2003.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2001.

_____. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2003.

_____. **Medo líquido**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2006.

_____. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2009.

_____. **Vigilância líquida**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2013.

BAYLEY, D. H. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

BEATO, C. **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.

BECKER, H. S. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BENDER, M. P. **Psicologia na Comunidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BENGOCHEA, J. L. P.; GUIMARÃES, L. B.; GOMES, M. L.; ABREU, S. R. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, 2004.

BETHLEM, A. Os conceitos de política e estratégia. **RAE**, Rio de Janeiro: FGV, v. 21, n. 1, 1981.

BOHN, M. F. **O policiamento comunitário na Brigada Militar no município de Caxias do Sul: a transição da polícia tradicional para polícia cidadã**. Dissertação (Mestrado em

Ciências Criminais), Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, Porto Alegre, 2015.

BOISER, S. Em busca do desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 13, 1996.

_____. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 19, 1999.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Institui o Código de Processo Penal**. Rio de Janeiro, 1941.

_____. Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. **Código de Processo Penal Militar**. Brasília, 1969.

_____. Lei complementar nº 35, de 14 de março de 1979. **Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional**. Brasília, 1979.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013**. Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, 1996.

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.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. The Structural Public Governance Model. **International Public Management Review**, v. 8, n. 1, 2007.

BRITO, M. J.; PEREIRA, V. G. Socialização organizacional: a iniciação na cultura militar. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 4, 1996.

BRODEUR, J. P. (org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012a.

BRODEUR, J. P. Policiamento “Sob-Medida”: Um Estudo Conceitual. In: BRODEUR, J. P. (org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012b.

BROMILEY, P.; RAU, D. Towards a practice-based view of strategy. **Strategic Management Journal**, v. 35, n. 8, 2014.

_____. Missing the point of the practice-based view. **Strategic Organization**, v. 14, n. 3, 2016.

BROTTO, D. E. Defesa nacional e preservação da democracia: riscos e perspectivas quanto ao profissionalismo militar. **Revista de Administração Pública**, v. 20, n. 4, 1986.

BROWN, M. A. Formação do Estado e da comunidade política em Timor-Leste: a centralidade do local. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 104, 2014.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organisational Analysis**: Elements of the Sociology of Corporate Life. London: Heinemann, 1979.

CAMARGOS, M. A.; DIAS, A. T. Estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, n. 1, 2003.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Sur; **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 5, 2006.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portal de Periódicos CAPES/MEC**. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 26 maio 2016.

CARR, S. C. A Global Community Psychology of Mobility. **Psychosocial Intervention**, v. 20, n. 3, 2011.

CARTER, C.; CLEGG, S. R.; KORNBERGER, M. Strategy as practice? **Strategic Organization**, v. 6, n. 1, 2008.

CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores**: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho. Curitiba/PR: Travessa dos Editores, 2004.

CASTRO, A. M. D. A.; PEREIRA, R. L. A. Contratualização no ensino superior: um estudo à luz da nova gestão pública. **Acta Scientiarum**, v. 36, n. 2, 2014.

CD – Câmara dos Deputados. **Atividade Legislativa**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

CHIA, R.; MACKAY, B. Post-processual Challenges for the Emerging Strategy-as-Practice Perspective: Discovering Strategy in the Logic of Practice. **Human Relations**, v. 60, n. 1, 2007.

CORRALO, G. S.; KEMMERICH, J. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, 2016.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 2007.

COSTA, A. T. M. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2008.

_____. **Entre a lei e a ordem**: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

COSTA, F. L. A reforma do estado e as organizações sociais. Programa de estudos e pesquisas em reforma do estado e governança. **RAP**, v. 32, n. 5, 1998.

COULON, A. **Etnometodologia**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1995.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introduction: The discipline of Qualitative Research. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (orgs.). **The Sage handbook of qualitative research**. SAGE Publications, 2005.

DURKHEIM, E. **Durkheim – Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

ECK, J. E.; SPELMAN, W. Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Busters. **Crime & Delinquency**, v. 33, n.1, 1987.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **Os Estabelecidos e os Outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

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.

_____. **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.

FELDMAN, M. S.; ORLIKOWSKI, W. J. Theorizing Practice and Practicing Theory. **Organization Science**, v. 22, n. 5, 2011.

FENTON, C.; LANGLEY, A. Strategy as Practice and the Narrative Turn. **Organization Studies**, v. 32, n. 9, 2011.

FERRAGI, C. A. O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 5, n. 8, 2011.

FERREIRA, H.; FONTOURA, N. O.; AQUINO, L.; CAMPOS, A. G. Juventude e políticas de segurança pública no Brasil. In: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. (orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

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.

_____. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, Artmed, 2009a.

_____. Introdução à coleção pesquisa qualitativa. In: ANGROSINO, M. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009b.

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.

FOUCAULT, M. **Os anormais**: curso no Collège de France (1974-1975). São Paulo, SP: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

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.

G1. Portal de notícias G1. **Funkeiro morre após levar tiro em show; fã registra cena em vídeo.** Cantor morreu na madrugada deste domingo em Campinas, segundo a PM. 'Está junto a Deus e a mãe dele', afirma produtor do músico no Twitter. Publicado em 07/07/2013, 07h22, atualizado em 07/07/2013, 13h05. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/musica/noticia/2013/07/video-mostra-funkeiro-levando-tiro-em-palco-durante-show.html>>. Acesso em: 07 abr 2017.

_____. **Brasil tem 21 cidades em ranking das 50 mais violentas do mundo; veja lista.** ONG faz cálculo com base em dados de taxas de homicídio em 2015. Lista inclui cidades com 300 mil habitantes ou mais e exclui áreas de guerra. Publicado em 25/01/2016, 18h38, atualizado em 25/01/2016, 19h30. 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.

_____. **Rio teve mais de 3 mil policiais militares mortos entre 1994 e 2016, diz PM.** Percentual é maior do que baixas americanas em guerras mundiais. PM discute medidas para diminuir vitimização. Publicado em 31/01/2017, 12h09, atualizado em 15/03/2017, 11h37. 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.ghml>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

GARFINKEL, H. **Studies in Ethnomethodology.** Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey. 1967.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2003.

GAUDET, T. W. Integrative Medicine: The Evolution of a New Approach to Medicine and to Medical Education. **Integrative medicine**, v.1, n. 2, 1998.

GEIGER, D. Revisiting the Concept of Practice: Toward an Argumentative Understanding of Practicing. **Management Learning**, v. 40, n. 2, 2009.

GHERARDI, S. Introduction: The Critical Power of the 'Practice Lens'. **Management Learning**, v. 40, n. 2, 2009.

GHERARDI, S. Telemedicine: A practice-based approach to technology. **Human Relations**, v. 63 n. 4, 2010.

GIDDENS, A.; TURNER, J. (orgs.). **Teoria Social Hoje**. São Paulo, SP: Editora UNESP, 1999.

GOLDSTEIN, H. **Policing a Free Society**. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1977.

GOMEZ, M. L.; BOUTY, I. The Emergence of an Influential Practice: Food for Thought. **Organization Studies**, v. 32, n.7, 2011.

GOOGLE. **Google Acadêmico**. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

GRECO, R. **Curso de Direito Penal**. 17. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

GREENE, J. R. Avaliando as Estratégias Planejadas de Mudança no Policiamento Moderno: Implementando o Policiamento Comunitário. In: BRODEUR, J. P. (org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

GRESSLER, L. A. **Introdução à pesquisa: projetos e relatórios**. São Paulo: Loyola, 2004.

GRIX, J. Introducing Students to the Generic Terminology of Social Research. **Politics**. v. 22, n.3, 2002.

GUESSER, A. H. A etnometodologia e a análise da conversação e da fala. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 1, n. 1, 2003.

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, 1991.

_____. The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. **Accounting Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, 1995.

HOSKISSON, R.; HITT, M.; WAN, W.; YIU, D. Theory and research in strategic management: swings of a pendulum. **Journal of Management**, v. 25, n. 3, 1999.

HOUAISS et al. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 09 abril 2017.

ISCHKANIAN, P. C.; PELICIONI, M. C. F. Desafios das Práticas integrativas e complementares no SUS visando a promoção da saúde. **Revista brasileira de crescimento e desenvolvimento humano**, v. 22, n. 1, 2012.

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.

JARZABKOWSKI, P.; FENTON, E. Strategizing and Organizing in Pluralistic Contexts. **Long Range Planning**, v. 39, 2006.

JARZABKOWSKI, P.; KAPLAN, S.; SEIDL, D.; WHITTINGTON, R. If you aren't talking about practices, don't call it a practice-based view: Rejoinder to Bromiley and Rau in Strategic Organization. **Strategic Organization**, v. 14, n. 3, 2016a.

_____. On the risk of studying practices in isolation: Linking what, who, and how in strategy research. **Strategic Organization**, v. 14, n. 3, 2016b.

JARZABKOWSKI, P.; SPEE, A. P. Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. **International Journal of Management Reviews**, v. 11, n. 1, 2009.

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

JOHNSON, G.; MELIN, L.; WHITTINGTON, R. Micro strategy and strategizing: towards an activity-based view. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 1, 2003.

JOVCHELOVITCH, S.; BAUER, M. W. Entrevista Narrativa. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2003.

KELLING, G. L.; WILSON, J. Q. The police and neighborhood safety: Broken Windows. **The Atlantic**, March, 1982. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/toc/1982/03/>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

KRUCHIN, M. K. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, 2013.

LEITE, M. P. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, 2012.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, 1998.

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.

MACEDO, J. C. A. **Práticas educativas da Polícia Militar do Estado de São Paulo: o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência**. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

MACIEL, C. O.; AUGUSTO, P. O. M. A “practice turn” e o movimento social da estratégia como prática: está completa essa virada? **Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, n. 2, 2013.

MAFFESOLI, M. **A transfiguração do político: a tribalização do mundo**. Porto Alegre: Sulina, 1997.

_____. **O tempo das tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa**. Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária, 2014.

MAIA, J. L. **Gestão competitiva em empresas brasileiras: a prática da estratégia por meio de suas visões, ferramentas e atores do processo**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 2010.

MAIZES, V. The principles and challenges of integrative medicine. **Western Journal of Medicine**, v. 171, 1999.

MARTINS, H. T.; VERSIANI, D. A.; BATITUCCI, E. C. A polícia prende, mas a Justiça solta. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 5, n. 1, 2011.

MASSARDI, W. O.; SILVA, E. T. Análise das implicações do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência: o caso das escolas públicas de Ubá. **Gestão Contemporânea**, v. 10, n. 13, 2013.

MESQUITA NETO, P. Análise e Propostas: políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. **Friedrich-Ebert-Stiftung**. Número 33, 2006. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>> Acesso em: 27 maio 2016.

MIETTINEN, R.; SAMRA-FREDERICKS, D.; YANOW, D. Re-Turn to Practice: An Introductory Essay. **Organization Studies**, v. 30, n. 12, 2009.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.693, de 30 de julho de 2003**. Institui o Adicional de Desempenho - ADE -, no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do poder executivo, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2003a.

_____. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Plano emergencial de segurança pública**. Belo Horizonte, MG: Imprensa Oficial, 2003b.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 112, de 25 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do poder executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2007a.

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

_____. **Decreto nº 44.889, de 08 de setembro de 2008**. Regulamenta a concessão do Adicional de Desempenho - ADE aos integrantes das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008a.

_____. **Lei nº 17.600, de 01 de julho de 2008**. Disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2008b.

MINTZBERG, H. **The nature of managerial work**. New York: Harper Row, 1973.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MIRANDA, A. P. M.; FREIRE, L. L.; PAES, V. F. A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 3, 2008.

MIRANDA, J. C. B. Policiamento comunitário e desmilitarização: existe alguma correlação? **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília**, n. 12, 2013.

MOCELLIM, A. D. A comunidade: da sociologia clássica à sociologia contemporânea. **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, v. 17, n. 2, 2011.

MONTARDO, S. P.; PASSERINO, L. M. Estudo dos blogs a partir da netnografia: possibilidades e limitações. **RENOTE – Revista Novas Tecnologias na Educação**, v. 4, n. 2, 2006.

MORAES, J.; MARIANO, S. R. H.; FRANCO, A. M. S. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, 2015.

MOURA, T. W. Política pública de restrição do horário de funcionamento de bares. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, 2012.

NICOLINI, D. Stretching out and expanding work practices in time and space: The case of telemedicine. **Human Relations**, v. 60, n. 6, 2007.

_____. 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.

NISBET, R. The sociological tradition. London: Heinemann, 1967.

NEIBURG, F. A sociologia das relações de poder de Norbert Elias. Apresentação à edição brasileira. In: ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **Os Estabelecidos e os Outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

O'BLOCK, R. L.; DONNERMEYER J. F.; DOEREN, S.E. **Security and Crime Prevention**, Boston: Butterworth-Heinemann, 1991.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Observatório de Segurança Pública: Boas Práticas no Estado de São Paulo. **Comunidade, segurança e sentimento de insegurança**. s.d. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/comunidades>>. Acesso em: 16 set. 2016.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. **Who drives the OECD's work?** Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/whodoeswhat/>>. Acesso em: 21 dezembro 2016.

OLIVEIRA, E. P. **Curso de processo penal**. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, S. A.; MONTENEGRO, L. M. Etnometodologia: desvelando a alquimia da vivência cotidiana. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, 2012.

OLIVEIRA, V. A. R.; TONELLI, D. F.; PEREIRA, J. R. O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, 2013.

ONUBR, Nações Unidas no Brasil. **UNESCO: Mapa da violência revela que 116 brasileiros morrem todos os dias por arma de fogo**, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unesco-mapa-da-violencia-revela-que-116-brasileiros-morrem-todos-os-dias-por-arma-de-fogo/>>. Acesso em: 26 maio 2016.

OTANI, M. A. P.; BARROS, N. F. A Medicina Integrativa e a construção de um novo modelo na saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 3, 2011.

PAIXÃO, A. L. Crime, controle social e consolidação da cidadania. In: REIS, F.; O'DONNELL, G. (eds.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

PALÁCIOS, M. O medo do vazio: comunicação, socialidade e novas tribos. In: RUBIM, A. A. (Org.). **Idade mídia**. Salvador: EdUFBA, 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.

PERRENOUD, R. Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, 2007.

PERUZZO, C. M. K.; VOLPATO, M. O. Conceitos de comunidade, local e região: inter-relações e diferença. **Líbero**, v. 12, n. 24, 2009.

PETTIGREW, A. **The awakening giant**. Oxford: Blackwell, 1985.

_____. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, 1987.

PETTIGREW, A. The character and significance of strategy process research. **Strategic Management Journal**, v. 13, 1992.

_____. What is processual analysis? **Scandinavian Journal of Management**, v. 13, n.4, 1997.

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais. **Instrução nº 002/2005-CG**. Contém o regulamento sobre a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco - GEPAR. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2005.

_____. **Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais**. Regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Comando-Geral, 3ª Seção do Estado-Maior da PMMG, 2010a.

_____. **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, 2010b.

_____. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.04/2010-CG**. Regula a aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas pela Polícia Militar de Minas Gerais. 2010c.

_____. **Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da Polícia Militar**. Diretriz nº 001/2010- CG. Organiza e disciplina a Metodologia de Gestão para Resultados na PMMG. Belo Horizonte: Assessoria de Gestão para Resultados/Estado-Maior, 2010d.

_____. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.06/2011 – CG**, de 28 de abril de 2010. Regula a Aplicação da Filosofia de Polícia Comunitária pela Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Seção de Emprego Operacional – EMPM/3, 2011a.

_____. **Instrução nº 3.03.11/2011-CG**. Regula a implantação de Redes de Vizinhos Protegidos/Redes de Proteção nas Comunidades do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2011b.

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais. **Instrução para atuação da Polícia Militar de Minas Gerais no ambiente escolar.** Instrução nº 3.03.09/ 2011-CG. Regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais no ambiente escolar. Belo Horizonte: Seção de Planejamento Operacional – EMPM/3, 2011c.

_____. **Resolução nº 4185**, de 18 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Portifólio de Serviços das Unidades de Execução Operacional com responsabilidade territorial e da Corregedoria e dá outras providências. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2011d.

_____. **Sistema de Gestão Estratégica da Polícia Militar.** Diretriz no 002/2012- CG. Organiza e disciplina a Metodologia de Gestão para Resultados na PMMG. Belo Horizonte: Assessoria de Gestão para Resultados/Estado-Maior, 2012.

_____. **Instrução nº 3.03.15/2015-CG.** Regula a atuação Policial Militar na prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulheres no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2015a.

_____. **Portfólio de Serviços Operacionais**, *on-line*. Disponível em: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/portalinstitucional/conteudo.action?conteudo=692&tipoConteudo=subP>>. Acesso em: 10 dez. 2015b.

_____. **História da Polícia Militar de Minas Gerais**, *on-line*. Disponível em: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/portalinstitucional/conteudo.action?conteudo=2155&tipoConteudo=itemMenu>>. Acesso em: 19 abr. 2016a.

_____. **Instrução nº 3.03.11/2016-CG.** Regula a implantação da Rede de Proteção Preventiva nas comunidades do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Seção Estratégica de Emprego Operacional (EMPM/3), 2016b.

_____. **17º BPM**, *on-line*. Disponível em: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/9rpm/conteudo.action?conteudo=843&tipoConteudo=itemMenu>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

PORTER, M. **Competitive advantage**. New York: Free Press, 1980.

PORTER, M. **Competitive strategy**. New York: Free Press, 1985.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, 2010.

RAKEL, D. Integrative Medicine. **Elsevier Inc.**, 2012.

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

RAMOS, S.; PAIVA, A.; (coords.). **A blogosfera policial no Brasil: do tiro ao twitter**. Brasília, DF: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania; Universidade Candido Mendes / Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, 2009.

REALE JÚNIOR, M. **Instituições de direito penal**: parte geral. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

RICARDO, C. M.; CARUSO, H. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, 2007.

ROCHA, C. V. Gestão Pública Municipal e Participação Democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 19, n. 38, 2011.

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

ROULEAU, L. Strategy-as-practice research at a crossroads. **M@n@gement**, v. 16, n. 5, 2013.

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.

SAMPAIO, I. C.; FORTUNATO, G.; BASTOS, S. A. P. A estratégia como prática social: o pensar e o agir em um programa social governamental. **O&S**, v. 20, n.66, 2013.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de saúde em São Paulo. **RAE**, São Paulo, v. 48, n. 3, 2008.

SANTOS, L. L. S.; SILVEIRA, R. A. Por uma epistemologia das práticas organizacionais: a contribuição de Theodore Schatzki. **Organização & Sociedade**, v. 22, n. 72, 2015.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2007.

SCHATZKI, T. R. A new societist social ontology. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 33, n. 2, 2003.

_____. The sites of organizations. **Organization Studies**, v.26, n.3, 2005.

_____. On organizations as they happen. **Organization Studies**, v.27, n.12, 2006.

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social. **Unidades Integradas**, Belo Horizonte, 14 de out., 2013. Disponível em: <<http://www.seds.mg.gov.br/integracao/unidades-integradas>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

_____. **Polícia Militar**, Belo Horizonte, 29 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.seds.mg.gov.br/integracao/2013-07-12-20-18-33>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

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.

SF – Senado Federal. **Atividade Legislativa**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

SHAMBLEN, S. R.; COURSER, M. W.; ABADI, M. H.; JOHNSON, K. W.; YOUNG, L.; BROWNE, T. J. An international evaluation of DARE in São Paulo, Brazil. **Drugs: education, prevention and policy**, v. 21, n. 2, 2014.

SHERMAN, L. W.; MILTON, C. H.; KELLY, T. V. **Team Policing: Seven Case Studies**. Washington, DC: Police Foundation, 1973.

SIERRA, R. Solidaridad e integración regional. La forma ciudadana de la solidaridad den la comunidad política supranacional. **Revista de Estudios Sociales**, v. 46, 2013.

SILVA, A. J. Violência é caso de mídia, de polícia ou de política? *Mediação*, v. 12, n. 11, 2010.

SILVA, E. C. S.; BOMFIM, Z. A. C. Os caminhos da Psicologia Comunitária na América Latina. *Psicologia & Sociedade*, v. 25, n. 1, 2013.

SILVA, G. G.; GURGEL, Y. M. P. A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, 2016.

SILVEIRA, A. M. **Prevenindo homicídios**: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Ciências Humanas, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

_____. A Prevenção de Homicídios: a experiência do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras. **Educação & Realidade**, v. 33, n. 2, 2008.

SILVEIRA, F. L. **Reflexões Sobre a Desmilitarização e Unificação das Polícias Brasileiras**. In: Congresso Internacional de Ciências Criminais, edição IV, 2013. Anais (*online*). Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/IV/34.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

SILVERMAN, D. **Interpretação de dados qualitativos: métodos para análise de entrevistas, textos e interações**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

SIMIONE, A. A. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 3, 2014.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Nova Polícia: Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

_____. **Policciamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOARES, L. E. Apresentação. In: 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.

_____. **Luiz Eduardo Soares**, *on-line*. Disponível em: <<http://www.luizeduardosoares.com/>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

SOUZA, L. A. F.; BATTIBUGLI, T. Os Desafios da Reforma da Polícia no Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, v. 35, n. 126, 2014.

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.

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

STEWART, R. **Managers and Their Jobs: A Study of the Similarities and Differences in the Ways Managers Spend Their Time**. London: Macmillan Press, 1988.

SUN TZU. **A arte da guerra**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

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.

TILIO NETO, P. **Ecopolítica das mudanças climáticas: o IPCC e o Ecologismo dos pobres**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em:

<<http://static.scielo.org/scielobooks/x9z8z/pdf/tilio-9788579820496.pdf>>. Acesso em: 23/08/2016.

TÖNNIES, F. Comunidade e sociedade. In: Miranda, Orlando de. **Para ler Ferdinand Tönnies**. São Paulo: EdUSP, 1995.

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

VAARA, E.; WHITTINGTON, R. Strategy-as-practice: taking social practices seriously. **Academy of Management Annals**, v. 6, n.1, 2012.

VELHO, G.; ALVITO, M. (orgs.). **Cidadania e violência**. Editora UFRJ: Editora FGV, 1996.

VIEIRA, M. P.; CORREIA, R. B.; LAVARDA, R. A. B. Informal strategizing in a public organization. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 6, n. 3, 2013.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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.

VISCARDI, C. M. R. A Força Pública em Minas Gerais na Primeira República. **Locus, Revista de História**, v. 1, n. 1, 1995.

WALTER, S. AUGUSTO, P. O caleidoscópio da estratégia: O papel das consultorias externas no strategizing de uma organização. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, v.10, n.1-2, 2011.

WEBER, M. **Conceitos básicos de Sociologia**. São Paulo: Editora Moraes, 1987.

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

_____. The Work of Strategizing and Organizing: For a Practice Perspective. **Strategic Organization**, v. 1, n. 1, 2003.

_____. Strategy after Modernism: Recovering Practice. **European Management Review**, v. 1, n. 1, 2004.

_____. Completing the practice turn in strategy research. **Organization Studies**, v. 27, n. 5, 2006.

_____. 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.

APÊNDICE A – Leis, regulamentos e instruções da Polícia Militar

Tipo	Código	Nome do documento	Páginas	Ano	Origem/responsável
Leg. Federal	Fed01	Constituição Federal	127	1988	Presidência da República
	Fed02	Decreto nº 7.413/2010. Dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e dá outras providências.	4	2010	Presidência da República
	Fed03	Decreto nº 8.243/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências.	8	2014	Presidência da República
	Fed04	Lei nº 10.201/2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública FNSP, e dá outras providências.	4	2001	Presidência da República
Cursos	Cur01	Apostila do curso de Polícia Comunitária VA	83	Acesso em 2016	Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), utilizado nos cursos EaD (Educação à Distância) da SENASP/MJ, com o fim de capacitar todos os profissionais de segurança pública do país. Disponível no endereço eletrônico https://ead.senasp.gov.br/ .
	Cur02	Apostila do curso de Políticas Públicas de Segurança Pública.	65		
	Cur03	Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária	504	2013	Grupo de Trabalho, Portaria SENASP nº 14/2006
	Cur04	Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária	384	2007	Grupo de Trabalho, Portaria SENASP nº 002/2007
Legislação estadual	Est01	Constituição do Estado de Minas Gerais	274	1989	Governo de Minas Gerais
	Est02	Decreto 43.334. Cria o Programa de Controle de Homicídios do Estado de Minas Gerais.	5	2003	Governo de Minas Gerais
	Est03	Decreto nº 11636/1969. Aprova o Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.	201	1969	Governo de Minas Gerais
	Est04	Decreto nº 27081. Cria o Programa de Desenvolvimento Comunitário da Polícia Militar, Programa Comunitário Tiradentes, e dá outras providências.	4	1987	Governo de Minas Gerais
	Est05	Decreto nº 32.880. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos.	3	1991	Governo de Minas Gerais
	Est06	Decreto nº 42.715. Institui o Programa Centro de Referência do Cidadão.	2	2002	Governo de Minas Gerais

(continua)

(continuação)

Tipo	Código	Nome do documento	Páginas	Ano	Origem/responsável
Legislação estadual	Est07	Decreto nº 46.298. Contém o Regulamento de Promoção de Praças das Instituições Militares do Estado de Minas Gerais.	17	2013	Governo de Minas Gerais
	Est08	Lei Delegada 112/2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do poder executivo do Estado e dá outras providências.	20	2007	Governo de Minas Gerais
	Est09	Lei Estadual nº 14.310, de 19/06/02. Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais.	40	2002	Governo de Minas Gerais
	Est10	Lei nº 5.301, de 10/10/69. Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais	105	1969	Governo de Minas Gerais
	Est11	Lei Orçamentária Anual 2016	657	2016	Governo de Minas Gerais
	Est12	Lei Orçamentária Anual 2017	725	2017	Governo de Minas Gerais
	Est13	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2000-2003)	178	2000-2003	Governo de Minas Gerais
	Est14	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020)	129	2003-2020	Governo de Minas Gerais
	Est15	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2007-2023)	55	2007-2023	Governo de Minas Gerais
	Est16	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2011-2030)	156	2011-2030	Governo de Minas Gerais
	Est17	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2016-2027) - Volume I	105	2016-2027	Governo de Minas Gerais
	Est18	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2016-2027) - Volume II	621	2016-2027	Governo de Minas Gerais
	Est19	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2016-2027) - Volume III	415	2016-2027	Governo de Minas Gerais
Leg. institucional	Pol01	Caderno de Gestão para Resultados nº 2. Organiza e disciplina o Sistema de Gestão Operacional para Resultados na PMMG.	47	2010	PMMG
	Pol02	Diretriz de Gestão para Resultados nº 001. Organiza e disciplina o Sistema Integrado de Gestão para Resultados na PMMG.	86	2010	PMMG
	Pol03	Diretriz de Planejamento de Operações - DPO Nº 3008/93-CG (Polícia Comunitária)	13	1993	PMMG
	Pol04	Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais. Regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais	108	2010	PMMG
	Pol05	Diretriz para a Excelência da Gestão da Polícia Militar de Minas Gerais	236	2016	PMMG
	Pol06	Diretriz Para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 04/2002 - CG. A filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais.	72	2002	PMMG

(continua)

(continuação)

Tipo	Código	Nome do documento	Páginas	Ano	Origem/responsável
Leg. institucional	Pol07	Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.04/2010-CG. Regula a aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas pela Polícia Militar de Minas Gerais.	39	2010	PMMG
	Pol08	Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.06/2011-CG. Regula a aplicação da filosofia de Polícia Comunitária pela Polícia Militar de Minas Gerais.	85	2011	PMMG
	Pol09	Diretrizes de operações policiais militares (DOPM) nº 12/94 – CG	98	1994	PMMG
	Pol10	Instrução n. 3.03.11/2016-CG: Regula a implantação da Rede de Proteção Preventiva nas comunidades do Estado de Minas Gerais.	33	2016	PMMG
	Pol11	Instrução nº 002/2005-CG. Contém o regulamento sobre a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco - GEPAR.	31	2005	PMMG
	Pol12	Instrução nº 3.03.11/2011-CG. Regula a implantação de Redes de Vizinhos Protegidos/Redes de Proteção nas comunidades do Estado de Minas Gerais.	51	2011	PMMG
	Pol13	Instrução nº 3.03.15/2015-CG. Regula a atuação Policial Militar na prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulheres no Estado de Minas Gerais.	34	2015	PMMG
	Pol14	Instrução para atuação da Polícia Militar de Minas Gerais no ambiente escolar. Instrução nº 3.03.09/ 2011-CG. Regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais no ambiente escolar.	90	2011	PMMG
	Pol15	Nota Instrutiva nº 08 /86-CG. Alerta os componentes da Polícia Militar sobre o papel do policiamento ostensivo.	5	1986	PMMG
	Pol16	Nota Instrutiva nº 30/93 - CG. Reflexões sobre o papel do graduado na PMMG.	18	1993	PMMG
	Pol17	Plano Estratégico 2004-2007	93	2003	PMMG
	Pol18	Plano Estratégico 2009-2011	90	2009	PMMG
	Pol19	Plano Estratégico 2016 – 2019	82	2015	PMMG
	Pol20	Plano Estratégico 2016 – 2019. Caderno de Planos Táticos.	254	2016	PMMG
	Pol21	Plano Estratégico 2016 – 2019. Caderno de Projetos e Indicadores.	254	2016.	PMMG
	Pol22	Relatório de avaliação do Plano Estratégico 2012 – 2015	158	2014	PMMG

(continua)

(continuação)

Tipo	Código	Nome do documento	Páginas	Ano	Origem/responsável
Leg. institucional	Pol23	Relatório de monitoramento e avaliação do plano estratégico – Nível 1	25	2017	PMMG
	Pol24	Resolução nº 4185, de 18 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Portifólio de Serviços das Unidades de Execução Operacional com responsabilidade territorial e da Corregedoria e dá outras providências.	35	2011	PMMG
	Pol25	Sistema de Gestão Estratégica e Plano Estratégico 2012-2015	156	2012	PMMG
	Pol26	Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da Polícia Militar	77	2010	PMMG

APÊNDICE B – Notícias oficiais de órgãos do Estado

Tipo	Código	Título da notícia	Fonte
Notícias do Governo Federal	NotF01	Bases móveis atuam nas cenas de uso do crack para garantir a segurança da população	http://www.justica.gov.br/noticias/
	NotF02	Ministério da Justiça oferece cursos a distância em diversas áreas	
	NotF03	Profissionais de segurança são capacitados para o Programa Crack, é possível Vencer	
	NotF04	Curso do MJ e PNUD capacitam profissionais de segurança pública	
	NotF05	Curso forma multiplicadores de polícia comunitária em vários estados	
	NotF06	Curso irá formar promotores de polícia comunitária no Mato Grosso do Sul	
	NotF07	Curso vai capacitar guardas civis de SP para atuarem no combate ao crack	
	NotF08	Encontro nacional de polícias comunitárias discute novas estratégias	
	NotF09	MJ capacita mais de 90 mil para policiamento comunitário	
	NotF10	MJ irá capacitar agentes de segurança pública em SP, MA e PI	
	NotF11	Política pública de segurança avança com pesquisas, participação popular e investimentos	
	NotF12	Brasil e Japão compartilham experiência de policiamento comunitário	
	NotF13	MJC inicia cursos de segurança pública para 100 mil profissionais	
Notícias do Governo de Minas	NotE01	2ª RPM promove cursos em Divinópolis e Bom Despacho	http://www.mg.gov.br
	NotE02	5º BPM instala grupo de policiamento em área de risco	
	NotE03	Acordo fortalece Conselhos de Segurança Pública em Minas	
	NotE04	Aécio anuncia investimentos para Centro-Oeste de Minas	
	NotE05	Anastasia destaca parceria da Polícia Militar com sociedade	
	NotE06	Bases Comunitárias Móveis garantem mobilidade à PM	
	NotE07	Carta marca término de encontro de Segurança Pública	
	NotE08	Concurso de Polícia Comunitária premia projetos vencedores	
	NotE09	Curso capacita policiais para atuarem junto à comunidade	
	NotE10	Curso de segurança vai atender o turista da Estrada Real	
	NotE11	Defesa Social lança livro sobre Mediação de Conflitos	
	NotE12	Defesa Social vai incentivar a promoção da cultura cidadã	
	NotE13	Delegacia doa cestas básicas de Natal a famílias carentes	
	NotE14	Educação ambiental reúne professores do Noroeste de Minas	

(continua)

(continuação)

Tipo	Código	Título da notícia	Fonte
Notícias do Governo de Minas	NotE15	Gepar expande sua ação em seis municípios de Minas Gerais	http://www.mg.gov.br
	NotE16	Governo entrega 1.113 viaturas às forças de segurança	
	NotE17	Integração das forças policiais será fortalecida em Minas	
	NotE18	Integração entre comunidade e polícia reduz criminalidade	
	NotE19	Livro narra trajetória militar do coronel Klinger Sobreira	
	NotE20	Melhores projetos de Polícia Comunitária recebem prêmios	
	NotE21	Órgãos estaduais mudam de endereço para gerar economia	
	NotE22	Patrulha de Prevenção Ativa reforça policiamento em BH	
	NotE23	Patrulha Rural une PM e comunidade no combate ao crime	
	NotE24	PC realiza seminários sobre policiamento comunitário	
	NotE25	PM de Itajubá lança Grupo Especializado em Área de Risco	
	NotE26	PM faz seminário sobre conselhos comunitários de segurança	
	NotE27	PM forma trinta policiais para trabalhar no Tático Móvel	
	NotE28	PM mostra em torneio que é preparada para preservar vidas	
	NotE29	PM promove encontro sobre integração e comunidades	
	NotE30	Policiais fazem curso de Promotor de Polícia Comunitária	
	NotE31	Policiamento comunitário traz a BH policiais dos EUA	
	NotE32	Programa de Sensibilização reúne Polícias Militar e Civil	
	NotE33	Programa Polícia Comunitária ganha espaço nas escolas estaduais	
	NotE34	Projeto busca soluções para controle externo das polícias	
	NotE35	Projetos criam confiança entre moradores e Polícia Militar	
	NotE36	Reunião define medidas de segurança para jogo de domingo	
	NotE37	Seds destaca Fica Vivo e Gepar em evento em Nova Iorque	
	NotE38	Segurança no interior é reforçada com 1.711 novos soldados	
	NotE39	Segurança pública é reforçada por 1.313 novos soldados	
	NotE40	Seminário em Venda Nova discute segurança em Minas	
	NotE41	Agentes de segurança pública recebem capacitação para enfrentamento ao crack	
	NotE42	Curso Nacional Multiplicador de Polícia Comunitária capacita servidores da Defesa Social	

(continua)

(continuação)

Tipo	Código	Título da notícia	Fonte
Notícias SEDS	NotS01	Integração institucional	http://seds.mg.gov.br/
	NotS02	Minas Gerais ganha 715 novas vagas de internação para usuários de drogas	
	NotS03	Núcleo de Ensino Integrado da Seds realiza curso de polícia comunitária	
	NotS04	Polícia Comunitária	
	NotS05	Polícia Comunitária é reforçada em Unai	
	NotS06	Polícia Comunitária ganha força com 144 novos formandos	
	NotS07	Seds amplia ações de Polícia Comunitária	
	NotS08	Seds e Prefeitura de Contagem dão curso de segurança pública para líderes da sociedade civil	
	NotS09	Seds realiza curso de Polícia Comunitária	

APÊNDICE C – Guia de entrevista com os policiais operacionais

1. Início da entrevista

- 1.1 Apresentação do pesquisador.
- 1.2 Informação sobre:
 - a) objetivo da entrevista;
 - b) ética e sigilo das informações.
- 1.3 Informações sobre como funciona a entrevista episódica:
 - a) trata-se de uma entrevista que exige do entrevistado a indicação da fonte, argumentos, possíveis mudanças, experiências pessoais ou de terceiros e exemplos do cotidiano – sempre que possível;
 - b) é possível que o entrevistado antecipe qualquer uma das repostas, sem que seja necessário fazer a pergunta. A intenção é deixar a conversa mais fluida possível, com o mínimo de interrupções por parte do pesquisador;
 - c) o tempo de duração previsto é de 40 minutos.
- 1.4 Solicitação para gravar a entrevista e o preenchimento do termo de aceite.

2. Identificação do entrevistado

- 2.1 Nome.
- 2.2 Sexo.
- 2.3 Data de nascimento.
- 2.4 Escolaridade.
- 2.5 Tempo no serviço público _____ e na polícia militar _____.
- 2.6 Descreva, brevemente, qual a sua função na Polícia Militar de Minas Gerais.
- 2.7 Há quanto tempo você exerce atividades de Polícia Comunitária?
- 2.8 Você exerce somente atividades de Polícia Comunitária?
- 2.9 O que o levou a trabalhar no policiamento comunitário?

3. Imagem do policial e da sociedade civil

- 3.1 O que você entende por Polícia Comunitária?
- 3.2 Você considera que existem diferenças entre o policiamento tradicional e o policiamento comunitário? Pode descrever essas diferenças?
- 3.3 O relacionamento entre a polícia e a comunidade muda com a implantação de práticas de Polícia comunitária? Explique.
- 3.4 O que você entende pelo conceito de comunidade? Fale um pouco sobre a configuração comunitária, ou seja, como um grupo se torna uma comunidade?
- 3.5 Em sua avaliação, a comunidade faz distinção do policial comunitário e do policial não comunitário?
- 3.6 A partir do seu relacionamento com a comunidade, pode descrever o que a sociedade espera de um policial comunitário?
- 3.7 Qual é o papel da comunidade na segurança pública? Em sua avaliação, ela exerce atualmente este papel?
- 3.8 Você vê diferença entre o policiamento preventivo e repressivo? Qual?
- 3.9 O que é ser um policial comunitário?
- 3.10 Qual o critério para direcionar um policial para o policiamento comunitário? E para o tradicional?

4. Interação entre a polícia e a comunidade

- 4.1 Como se caracteriza (faixa etária, etnia, gênero, classe social etc) o público da Polícia Comunitária? Exemplifique.
- 4.2 Em relação às diferentes regiões da cidade de Uberlândia, existem regiões (ou bairros) que facilitam e outras que dificultam a implantação do policiamento comunitário?
- 4.3 Em sua avaliação, quais são as contribuições da Polícia Comunitária para a comunidade?
- 4.4 E quais são as contribuições da comunidade para a Polícia comunitária?
- 4.5 A Polícia Comunitária e a comunidade trabalham em conjunto? Explique.

- 4.6 Que dispositivos de comunicação são utilizados entre a Polícia Comunitária e a comunidade?
- 4.7 Em relação às interações com a comunidade, quais são as formas mais utilizadas? Com que frequência elas ocorrem (palestras, visitas, reuniões e outros)? Existem outras formas de interações além dessas?
- 4.8 Qual o seu relacionamento com as lideranças comunitárias locais? Como essas lideranças são identificadas/apontadas?
- 4.9 Em que situações são tratados temas como críticas, sugestões e conselhos da comunidade direcionados à Polícia Comunitária?
- 4.10 Considerando a sua atuação na Polícia Comunitária, como ela influencia a sua relação: (a) com os colegas de serviço; (b) com os superiores; (c) com a sociedade civil; (d) outros órgãos públicos e privados.
- 4.11 Descreva as dificuldades cotidianas do relacionamento com a comunidade no policiamento comunitário.
- 4.12 Descreva os pontos positivos do relacionamento com a comunidade no trabalho de policiamento comunitário.

5. Rotinas de gestão do policiamento comunitário

- 5.1 As novas práticas e programas comunitários tem origem em que instância hierárquica? Você participa dos planos e da implantação?
- 5.2 De que modo as decisões superiores sobre as práticas comunitárias afetam seu serviço?
- 5.3 Existem programas ou políticas implantados atualmente que foram propostas diretamente pela sociedade civil, pela comunidade ou por ONG's?
- 5.4 Como é realizada a distribuição das funções e responsabilidades no policiamento comunitário?
- 5.5 Fale um pouco sobre as três principais dificuldades com os recursos destinados à Polícia Comunitária.

- 5.6 Fale um pouco sobre como você lida com situações em que a destinação de recursos para a realização das funções de policiamento comunitário não é suficiente.
- 5.7 Fale um pouco sobre os programas educativos, preventivos e de relacionamento comunitário da Polícia Militar. Quais os principais desafios para gerenciá-los?
- 5.8 De que modo é definido o grupo de policiais destinados ao policiamento comunitário e os policiais destinados ao policiamento tradicional?
- 5.9 De modo geral, quais as dificuldades cotidianas do policiamento comunitário local, relacionadas à gestão?
- 5.10 Como você lida com as dificuldades/desafios no cotidiano do trabalho com a Polícia Comunitária?

6. Objetivos da prática policial comunitária

- 6.1 O que a Polícia Comunitária faz para aumentar a segurança na comunidade?
- 6.2 Atualmente, qual é o foco do policiamento comunitário na cidade?
- 6.3 As práticas de policiamento são diferentes para diferentes comunidades? Explique.
- 6.4 Descreva o papel das práticas de Polícia Comunitária para a comunidade.
- 6.5 Destaque os três principais desafios para o atingimento de objetivos da Polícia Comunitária.
- 6.6 Em sua avaliação, que expectativas da sociedade são mais difíceis de concretizar a respeito da Polícia Comunitária?
- 6.7 Descreva a contribuição da comunidade para o atingimento de objetivos das práticas de policiamento comunitário.
- 6.8 A Polícia Comunitária local adota como parâmetro práticas de policiamento comunitário de outros países? Se sim, como são feitos os ajustes para a realidade social da cidade?
- 6.9 De que modo os policiais são recompensados em uma ação bem sucedida no policiamento comunitário?

7. Resultados esperados da prática policial comunitária

- 7.1 Existe algum tipo de monitoramento dos números de criminalidade, desde o início da implantação de práticas de policiamento comunitário na comunidade? Se sim, o que estes números revelam? Qual a importância deles e por quê?
- 7.2 A Polícia Comunitária enfrenta quais problemas para aumentar a segurança da comunidade?
- 7.3 Descreva o futuro da Polícia Comunitária para a sociedade (Brasil, Minas Gerais e Uberlândia).
- 7.4 Existe algum plano para implantação de novas práticas de policiamento comunitário? Você pode descrevê-lo?
- 7.5 E propostas de melhorias de práticas existentes? Pode descrevê-las?
- 7.6 A variedade de ações ofertadas atualmente pelo policiamento comunitário à comunidade é suficiente para produzir resultados positivos de curto, médio e longo prazo?

8. Encerramento da entrevista

Existe alguma informação sobre o assunto da pesquisa que não tenha sido perguntado e você gostaria de acrescentar?

Agradecimento e interrupção da gravação.

APÊNDICE D – Guia de entrevista com os policiais gestores

1. Início da entrevista

- 1.1 Apresentação do pesquisador.
- 1.2 Informação sobre:
 - a) objetivo da entrevista;
 - b) ética e sigilo das informações.
- 1.3 Informações sobre como funciona a entrevista episódica:
 - a) trata-se de uma entrevista que exige do entrevistado a indicação da fonte, argumentos, possíveis mudanças, experiências pessoais ou de terceiros e exemplos do cotidiano – sempre que possível;
 - b) é possível que o entrevistado antecipe qualquer uma das repostas, sem que seja necessário fazer a pergunta. A intenção é deixar a conversa mais fluida possível, com o mínimo de interrupções por parte do pesquisador;
 - c) o tempo de duração previsto é de 40 minutos.
- 1.4 Solicitação para gravar a entrevista e o preenchimento do termo de aceite.

2. Identificação do entrevistado

- 2.1 Nome.
- 2.2 Sexo.
- 2.3 Data de nascimento.
- 2.4 Escolaridade.
- 2.5 Tempo no serviço público _____ e na polícia militar _____.
- 2.6 Descreva, brevemente, qual a sua função na Polícia Militar de Minas Gerais. Há quanto tempo a exerce?
- 2.7 Qual a sua relação com as atividades de policiamento comunitário?

3. Imagem do policial e da sociedade civil

- 3.1 O que você entende por Polícia Comunitária?

- 3.2 Você considera que existem diferenças entre o policiamento tradicional e o policiamento comunitário? Pode descrever essas diferenças?
- 3.3 O relacionamento entre a polícia e a comunidade muda com a implantação de práticas de Polícia comunitária? Explique.
- 3.4 O que você entende pelo conceito de comunidade? Fale um pouco sobre a configuração comunitária, ou seja, como um grupo se torna uma comunidade?
- 3.5 Em sua avaliação, a comunidade faz distinção do policial comunitário e do policial não comunitário?
- 3.6 A partir do seu relacionamento com a comunidade, pode descrever o que a sociedade espera de um policial comunitário?
- 3.7 Qual é o papel da comunidade na segurança pública? Em sua avaliação, ela exerce atualmente este papel?
- 3.8 Você vê diferença entre o policiamento preventivo e repressivo? Qual?
- 3.9 Do ponto de vista gerencial, o que você espera de um policial comunitário?
- 3.10 Qual o critério para direcionar um policial para o policiamento comunitário? E para o tradicional?

4. Interação entre a polícia e a comunidade

- 4.1 Como se caracteriza (faixa etária, etnia, gênero, classe social etc) o público da Polícia Comunitária? Exemplifique.
- 4.2 Em relação às diferentes regiões da cidade de Uberlândia, existem regiões (ou bairros) que facilitam e outras que dificultam a implantação do policiamento comunitário?
- 4.3 Em sua avaliação, quais são as contribuições da Polícia Comunitária para a comunidade?
- 4.4 E quais são as contribuições da comunidade para a Polícia comunitária?
- 4.5 A Polícia Comunitária e a comunidade trabalham em conjunto? Explique.
- 4.6 Do ponto de vista gerencial, é possível ouvir e atender a comunidade? Exemplifique.

- 4.7 Que dispositivos você utiliza para se comunicar com: (a) a comunidade; (b) seus subordinados; (c) seus superiores; e, (d) outros órgãos públicos? Com que frequência elas ocorrem?
- 4.8 Qual o seu relacionamento com as lideranças comunitárias locais? Como essas lideranças são identificadas/apontadas?
- 4.9 Em que situações são tratados temas como críticas, sugestões e conselhos da comunidade direcionados à Polícia Comunitária?
- 4.10 Considerando a sua atuação na Polícia Comunitária, como ela influencia a sua relação: (a) com os colegas de serviço; (b) com os superiores; (c) com a sociedade civil; (d) outros órgãos públicos e privados.
- 4.11 Descreva as dificuldades cotidianas do relacionamento com a comunidade.
- 4.12 Descreva os pontos positivos do relacionamento com a comunidade no trabalho de policiamento comunitário.

5. Rotinas de gestão do policiamento comunitário

- 5.1 As novas práticas e programas comunitários tem origem em que instância hierárquica? Você participa dos planos e da implantação?
- 5.2 De que modo as decisões superiores sobre as práticas comunitárias afetam seu serviço?
- 5.3 Existem programas ou políticas implantados atualmente que foram propostas diretamente pela sociedade civil, pela comunidade ou por ONG's?
- 5.4 Como é realizada a distribuição das funções e responsabilidades no policiamento comunitário?
- 5.5 Fale um pouco sobre as três principais dificuldades com os recursos destinados à Polícia Comunitária.
- 5.6 Fale um pouco sobre como você lida com situações em que a destinação de recursos para a realização das funções de policiamento comunitário não é suficiente.
- 5.7 Fale um pouco sobre os programas educativos, preventivos e de relacionamento comunitário da Polícia Militar. Quais os principais desafios para gerenciá-los?

- 5.8 De que modo é definido o grupo de policiais destinados ao policiamento comunitário e os policiais destinados ao policiamento tradicional?
- 5.9 De modo geral, quais as dificuldades cotidianas do policiamento comunitário local, relacionadas à gestão?
- 5.10 Como você lida com as dificuldades/desafios no cotidiano do trabalho com a Polícia Comunitária?

6. Objetivos da prática policial comunitária

- 6.1 O que a Polícia Comunitária faz para aumentar a segurança na comunidade?
- 6.2 Atualmente, qual é o foco do policiamento comunitário na cidade?
- 6.3 As práticas de policiamento são diferentes para diferentes comunidades? Explique.
- 6.4 Descreva o papel das práticas de Polícia Comunitária para a comunidade.
- 6.5 Destaque os três principais desafios para o atingimento de objetivos da Polícia Comunitária.
- 6.6 Em sua avaliação, que expectativas da sociedade são mais difíceis de concretizar a respeito da Polícia Comunitária?
- 6.7 Descreva a contribuição da comunidade para o atingimento de objetivos das práticas de policiamento comunitário.
- 6.8 A Polícia Comunitária local adota como parâmetro práticas de policiamento comunitário de outros países? Se sim, como são feitos os ajustes para a realidade social da cidade?
- 6.9 De que modo os policiais são recompensados em uma ação bem sucedida no policiamento comunitário?

7. Resultados esperados da prática policial comunitária

- 7.1 Existe algum tipo de monitoramento dos números de criminalidade, desde o início da implantação de práticas de policiamento comunitário na comunidade? Se sim, o que estes números revelam? Qual a importância deles e por quê?

- 7.2 A Polícia Comunitária enfrenta quais problemas para aumentar a segurança da comunidade?
- 7.3 Descreva o futuro da Polícia Comunitária para a sociedade (Brasil, Minas Gerais e Uberlândia).
- 7.4 Existe algum plano para implantação de novas práticas de policiamento comunitário? Você pode descrevê-lo?
- 7.5 E propostas de melhorias de práticas existentes? Pode descrevê-las?
- 7.6 A variedade de ações ofertadas atualmente pelo policiamento comunitário à comunidade é suficiente para produzir resultados positivos de curto, médio e longo prazo?

8. Encerramento da entrevista

Existe alguma informação sobre o assunto da pesquisa que não tenha sido perguntado e você gostaria de acrescentar?

Agradecimento e interrupção da gravação.

APÊNDICE E – Roteiro para a observação participante

Local:	Data:
Público:	Observação:

MICROPRÁTICAS DOS POLICIAIS DAS EQUIPES DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO		
Norteadores das práticas	Categorias de análise	
Sentido/ imagem do policial e da sociedade civil: polícia comunitária <i>vis-à-vis</i> polícia tradicional	<ul style="list-style-type: none"> • Adjetivos, juízos de valor, crenças, superstições ou simplesmente uma opinião sobre o policial e a sociedade civil 	A concepção do militar como um cidadão.
		A polícia é o público e o público é a polícia (não há separação social entre os grupos).
		A comunidade é ativa e corresponsável.
		A polícia é apenas uma das agências de controle social, responsáveis por promover qualidade de vida da comunidade.
		A sociedade é o fim e não somente fonte de problemas de segurança
		A polícia erra e está pronta para ouvir.
Interação entre a polícia e a comunidade	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento presenciais da polícia em ocorrências policiais • Palestras, visitas e reuniões entre polícia e sociedade civil para críticas, sugestões e conselhos 	Relacionamento estreito com a comunidade, origem de sua legitimidade.
		Ouve críticas e solicitações da comunidade.
		O chefe da polícia local é conhecido pela comunidade.
		A comunidade local aponta os problemas, orientando o foco da ação policial (corresponsabilidade).
		O relacionamento é plural entre a Polícia Comunitária e diversos agentes da sociedade, incluindo outras instituições.
Rotinas de gestão/ modos de proceder do policiamento comunitário	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos e sequência de procedimentos (diagnóstico/plano/acompanhamento, emergencial/não emergencial) propostos para a prática da polícia comunitária local • Políticas e programas de promoção da polícia comunitária local • Dificuldades cotidianas do policiamento comunitário local 	Gestão descentralizada das práticas com a organização de grupos comunitários.
		Planejamento operacional e promoção das políticas públicas de segurança em conjunto com outros órgãos e com a própria sociedade civil.
		Mobilização de recursos públicos e privados para a gestão das práticas.
		Adoção de novas/outras formas de policiamento: realizado a pé, bicicleta ou outros.
		Permanência de um mesmo grupo de policiais trabalhando no mesmo bairro.
		Promoção de programas amistosos (atenção e interesse) com jovens e crianças.
		Promoção de programas educativos de prevenção.
		Criação de novos mecanismos de participação comunitária e de resolução de problemas.
		Prestação de contas (e recebimento de críticas).
		A realização de visitas às escolas e famílias.
		Adoção de programas de treinamento e de um sistema de avaliação da atuação policial específicos.
		Dificuldades cotidianas do policiamento comunitário local

(continua)

(continuação)

MICROPRÁTICAS DOS POLICIAIS DAS EQUIPES DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO		
Norteadores das práticas	Categorias de análise	
Objetivos da prática policial comunitária: descrições da Polícia Comunitária no atual quadro social ao mesmo tempo em que essa se constitui enquanto parte de uma realidade social	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos em relação à segurança e ao crime • Objetivos em relação ao papel da comunidade nas práticas de polícia comunitária • Objetivos em relação a outros atores nas práticas de polícia comunitária 	Conhecer a comunidade.
		Identificar e analisar as causas sociais do crime de maneira ampla.
		Reconhecer o papel do cidadão na promoção da segurança pública, não unicamente o papel da polícia.
		Combater o medo do crime e da desordem, não apenas do crime de forma direta, mas também as suas causas.
		Identificar problemas não emergenciais.
		Desenvolver a confiança na polícia, enfatizando a resposta segura, mais do que a rapidez da resposta do chamado de emergência.
		Explicar o trabalho dos policiais à sociedade para buscar reconhecimento e apoio.
		Reunir esforços de outras instituições na promoção da qualidade de vida.
		Realizar o diagnóstico de problemas e propor soluções para os problemas do bairro.
		Incentivar a ação da comunidade na prevenção do crime e na detenção do criminoso.
		Orientar direta e individualmente o cidadão, de forma personalizada.
		Dialogar com a comunidade, no intuito de ouvir seus problemas locais.
Resultados esperados da prática policial comunitária	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorias/mudanças nas práticas de polícia comunitária • Variedade de ações ofertadas pelo policiamento comunitário à comunidade • Redução do crime (ou medo do crime) e aumento da segurança nas comunidades atendidas pelo policiamento comunitário 	Ser útil de diferentes formas possíveis à comunidade (informações, apoio e orientação)
		Envolvimento de todos os policiais no policiamento comunitário, sem exceção.
		Forte relacionamento com a comunidade, conquistando o respeito e o apoio de todos.
		Reorganização da polícia para atender a comunidade
		Sensação de segurança na comunidade.
		Ausência (redução) do crime, do medo do crime e da desordem.

APÊNDICE F – Roteiro para a pesquisa em *blog*

Local:	Data:
Público:	

MACROPRÁTICAS INSTITUCIONAIS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA		
Norteadores das práticas	Categorias de análise	
Sentido/imagem do policial e da sociedade civil: polícia comunitária <i>vis-à-vis</i> polícia tradicional	<ul style="list-style-type: none"> Adjetivos, juízos de valor, crenças, superstições ou simplesmente uma opinião sobre o policial e a sociedade civil 	A concepção do militar como um cidadão.
		A polícia é o público e o público é a polícia (não há separação social entre os grupos).
		A comunidade é ativa e corresponsável.
		A polícia é apenas uma das agências de controle social, responsáveis por promover qualidade de vida da comunidade.
		A sociedade é parte da solução e não somente fonte de problemas de segurança
		A polícia erra e está pronta para ouvir.
Interação entre a polícia e a comunidade	<ul style="list-style-type: none"> Falas sobre regulamentação, recomendação e determinação legal que estabelecem as formas de ação da polícia, sob a égide da Polícia Comunitária 	Aspectos positivos da regulamentação e determinação legal da Polícia Comunitária
		Aspectos negativos/lacunas da regulamentação e determinação legal da Polícia Comunitária
		Propostas de mudança da regulamentação e determinação legal da Polícia Comunitária
Rotinas de gestão/ modos de proceder do policiamento comunitário	<ul style="list-style-type: none"> Falas sobre rotinas propostas e recomendadas por regulamentos externos e internos à polícia Comentários sobre dificuldades cotidianas do policiamento comunitário local 	Rotinas regulamentadas: contra e a favor
		Dificuldades relacionadas com a disponibilidade de recursos
		Adaptação das práticas regulamentadas ao contexto de sua realização
Objetivos da prática policial comunitária	<ul style="list-style-type: none"> Objetivos em relação à segurança e ao crime Objetivos em relação ao papel da comunidade nas práticas de polícia comunitária Objetivos em relação a outros atores nas práticas de polícia comunitária 	Relação entre Polícia Comunitária e redução crimes e aumento segurança
		Papel da comunidade na segurança
		Participação de outros atores da sociedade na segurança, além da Polícia Comunitária.
Resultados esperados da prática policial comunitária	<ul style="list-style-type: none"> Falas sobre tendências nas práticas de policiamento comunitário Falas sobre redução do crime (ou medo do crime) e aumento da segurança nas comunidades atendidas pelo policiamento comunitário 	Tendências nas práticas da Polícia Comunitária
		Resultados sobre redução do crime/medo do crime
		Resultados sobre aumento da segurança

APÊNDICE G – Termo de aceite para a colaboração com a pesquisa

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO**

**TERMO DE ACEITE**

Eu, _____, ACEITO, de forma voluntária e sem custos ou ganhos financeiros, participar da pesquisa realizada na Polícia Militar de Minas Gerais em Uberlândia, pelo pesquisador Daniel Victor de Sousa Ferreira, no Curso de Mestrado em Administração, da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação da Prof^ª. Dr^ª. Jacqueline Florindo Borges.

Fui informado que: (a) as entrevistas que concederei serão gravadas; (b) os dados coletados (inclusive as gravações) serão utilizados apenas no âmbito da pesquisa supracitada e eventuais publicações dela decorrentes (dissertação de mestrado, artigos para revistas científicas, congressos e afins); (c) meu serviço dentro da instituição poderá ser acompanhado e observado pelo pesquisador que participará das atividades; (d) o anonimato, meu e de outras pessoas por mim citadas, será mantido nas publicações decorrentes da pesquisa; (e) os pesquisadores estarão disponíveis para sanar eventuais dúvidas por meio dos seguintes contatos: (34) 3239-4525 (telefone da universidade) e pelo e-mail thunder.danvic@hotmail.com.

Este documento segue assinado pelo entrevistado/observado e pelo pesquisador.

Uberlândia, _____ de _____ de 2016.

Assinatura do entrevistado/observado

Daniel Victor de Sousa Ferreira