

Introdução

Ivone Freire Costa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

COSTA, IF. Introdução. In: *Polícia e sociedade: gestão de segurança pública violência e controle social* [online]. Salvador: EDUFBA, 2005, pp. 15-21. ISBN 978-85-232-1219-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Introdução

*Ser jovem e pobre em uma sociedade que se
fixa nas diferenças é ser portador de um
estigma social profundamente criminógeno.*

*O pobre, e particularmente o pobre jovem,
ameaça a segurança e a estabilidade social.*

*Constitui a nova classe perigosa. No
entanto, são eles que têm de enfrentar a
incerteza de situar-se em um complexo
universo de rupturas, como são nossas
cidades aqui no Brasil, e de sofrer e reagir à
exclusão que lhes é imposta.*

Roux

Pensar qualquer relação social é pensar a essência da própria vida. O Homem – e particularmente o homem contemporâneo – prossegue na busca incessante de uma qualidade de vida superior. De certa forma, pode-se dizer que a essência mesma deste estudo pretende contribuir para essa dimensão. Antes, porém, de dar início a tal reflexão, torna-se necessário estabelecer os parâmetros que irão nortear esta análise, cujo objeto cuida das relações entre Polícia e Sociedade brasileira.

Além de ampliar o conhecimento sobre a problemática da gestão da segurança pública no país, sobretudo no que diz respeito aos critérios de eficácia da atuação policial; de modo mais específico, a perspectiva do estudo visa uma nova reflexão sobre o papel da Polícia no contexto da segurança pública, sob a ótica da própria Polícia e das camadas populares, tomando-se como referência a cidade de Salvador.

Historicamente, a atuação da Polícia no Brasil como instituição, embora mereça ressalvas, principalmente nos períodos ditatoriais, é reconhecida como importante e necessária. Nesse sentido, sua eficácia poderia limitar o poder dos mais fortes, oferecendo garantias aos mais fracos. Mas isso só seria possível numa sociedade que exercitasse a plena cidadania, onde prevalecesse a confiança nas instituições públicas.

No Brasil, nos governos de exceção, o caráter repressivo da Polícia baseou-se nos pressupostos da segurança nacional e, também, nos requisitos da normalidade econômica. Isso ocorreu através de um regime de força, de operação e combate, de desvio do emprego dos órgãos policiais em missão de polícia política e de operação de defesa interna. Tudo em detrimento das atividades primárias de proteção ao cidadão e da manutenção da ordem pública.

Hoje, mais do que nunca, questionam-se os resultados das ações das organizações da segurança pública no país, tanto pelos elevados índices de criminalidade e violência urbanas, quanto pelo agravamento das tensões sociais. Em tais condições, a emergência de uma nova forma de pensar sobre esse fenômeno contribuirá com novas reflexões para uma gestão política dos serviços públicos de segurança na sociedade.

Apesar dos numerosos estudos sobre organizações, principalmente pós-década de 70¹, ainda se conhece pouco sobre a natureza das relações e dos atributos envolvidos na eficácia de organizações prestadoras de serviços públicos. Em relação a isso, as corporações policiais no Brasil não constituem raridades e projetam-se em crescentes práticas sociais de violência e criminalidade urbanas.

No cotidiano das famílias das camadas populares, a insegurança que emerge das condições objetivas de vida faz supor a existência de novos mecanismos de controle e regulação social fora do domínio do Estado. Engendrados no mundo da contravenção, esses novos mecanismos alteram substantivamente a natureza desse controle, criando novos parâmetros para a segurança pública e para a Polícia na atualidade.

Em situação de desigualdade social – aspecto fundamental da violência – compreender a segurança pública e o papel que cabe à Polícia constituem um desafio para qualquer estudo. Dessa forma, tentou-se desenvolver, em uma só dimensão, a análise da relação da Polícia com a Sociedade, inserida num contexto de elevada produção da violência. E nesse contexto, tentou-se visualizar a natureza do papel da Polícia, considerando-se a crise do Estado.

Pensar a violência e o controle social como campos de práticas policiais é pensar as questões que perpassam as condições e os li-

mites de tolerância da sociedade ao conviver com a insegurança e a criminalidade urbanas crescentes. É refletir, também, sobre esse fenômeno, enquanto prática social e espaço de gestão histórica da Polícia, na sua relação com a sociedade, seja no âmbito legal, ou, paralelamente, no ilegal.

Entre as instituições de segurança pública no país, a opção pelo estudo de caso da Polícia baiana foi motivada a partir de um trabalho desenvolvido com a Polícia Militar da Bahia, em decorrência de um convênio celebrado entre esta instituição e a Universidade Federal da Bahia, no período de 1996 a 1998, coordenado pelos professores Reginaldo Souza Santos e Vicente Federico que tinha por objeto a modernização da organização. Muito contribuiu para a escolha do tema a experiência de quinze anos na área dos estudos organizacionais e de gestão, não só no ensino da graduação e pós-graduação, como também em pesquisas nesse campo.²

Não há mais espaço para pensar as organizações policiais apenas como instrumento das políticas públicas excludentes. Ou seja, não se pode entendê-las como expressões de um determinado nível de intervenção do Estado na área de segurança, a privilegiar tão somente um segmento social, mas, sim, como respostas às necessidades de proteção da sociedade como um todo, na medida em que a violência, quer dizer, a insegurança social, atinge todos indistintamente na sociedade. Vê-se, contudo, que as camadas populares, por múltiplas razões, são as que mais convivem com esse fenômeno.

Mesmo porque, uma das premissas deste estudo é a possibilidade da emergência de um novo pensamento sobre a eficácia da Polícia no Brasil. Isso envolve a capacidade de reflexão sobre os diferentes papéis que lhe são atribuídos, que lhe são transferidos e que lhe são desejados. Envolve, outrossim, o entendimento da ordem e do controle públicos em permanente estado de desequilíbrio. Nas relações com a sociedade, esses traços característicos da diversidade de expressão das organizações policiais no Brasil são aqui traduzidos da seguinte forma: **papel atribuído** – de natureza jurídica-política expressa historicamente nas constituições federais; e **papel transferido** – deliberadamente permitido pela sociedade que transfere a ou-

trem o poder do exercício policial e o poder de Polícia.

No que diz respeito ao **papel atribuído**, a sociedade permite que o poder legal/formal das organizações policiais seja exercido sem questionamentos. Por outro lado, transfere esse poder para o desempenho de um conjunto de ações não muito claras nem precisas. Quanto ao **papel desejado** – presente em nosso inconsciente, questiona-se, por exemplo: será que o que se deseja é uma Polícia violenta, que tenha e demonstre força física e que responda ao medo social da morte ou de outros aspectos do inconsciente? E, afinal, qual seria realmente o seu papel? Co-partícipe da manutenção da ordem social, dos direitos plenos do cidadão, protegendo-o, com respeito e confiança, enfim, com alteridade? Seria, sobretudo, um papel que contribuiria na construção da ordem social democrática de plenos direitos?

Sobre tais possibilidades, o diálogo corrente na contemporaneidade fundamenta-se na idéia de que os sistemas democráticos de gestão, contrapostos aos autoritários, exigem uma articulação maior dos diferentes interesses envolvidos em cada área de estudo. E exige, ainda, uma percepção da complexidade das relações e das mutabilidades locais, o que reconduziria ao reconhecimento de contextos de profunda incerteza e ambigüidades, em contraposição a uma visão de regras prefixada de certeza absoluta e confiança. Também é possível o conhecimento da complexidade de gestão dos sistemas organizados, como base e orientação das prioridades de objetivos futuros, tendências e alternativas para melhorar a condição de vida social.³

Nessa perspectiva, vislumbram-se múltiplos sinais de que o modelo de gestão, fundado numa racionalidade científica e lógica instrumental de modo cartesiano, encontra-se em conflito com novos paradigmas que se vêm afirmando desde o século XIX. Essas novas correntes sedimentaram influências na burocracia e agiram interativamente com a pluralidade de condições sociais, políticas, culturais e teóricas.

Do mesmo modo, o contexto de insegurança aponta para a necessidade de maior proteção social. Dessa forma, a burocracia tende a inspirar confiança pelas possibilidades de controle da situação e da proteção individual que ela apresenta.

Esse paradigma de gestão funcionalista de base positivista, que

une crenças, valores, linhas de trabalho e exemplos compartilhados dentro de uma visão de mundo, produziu vários modelos na teoria e na prática de gestão.⁴ Ele evoluiu a partir de dois marcos referenciais: a visão mecanicista e a visão sistêmica nos limites do paradigma funcionalista. Aliás, os limites desse paradigma vêm sendo revelados pela crítica, que tem evoluído numa perspectiva humanista (BURREL; MORGAN, 1979, p.133).

O mundo não se compõe de Estados e sociedades estáveis. Grande parte dele vive constantes e violentas mutações.⁵ A sociedade contemporânea é constituída por uma rede de organizações de atores em interação e interdependentes, que se encontram em permanente tensão, insegurança e incerteza quanto ao futuro, destacadamente em função do aumento do desemprego, dos conflitos étnicos e da concentração de riquezas que geram criminalidade e violência urbana (GALBRAITH, 1985, p.57). A situação é de conflitos e surpresas, e cria disposições individuais e coletivas para compreender as responsabilidades sobre condições adversas e oportunidades futuras.

Com base na análise das relações da Polícia com a Sociedade, pretende-se desenvolver a idéia de que existe um papel a ser assumido por aquela instituição, diferente do historicamente exercido. Essa perspectiva incorpora a idéia de uma Polícia ética e responsável que pudesse viabilizar o retorno da confiança nas instituições públicas. Com isso estariam reforçados valores como segurança de vida, paz e mesmo a felicidade do homem.

A Estrutura do Livro

Para atender ao objetivo proposto, que é o entendimento e análise das relações entre Polícia e Sociedade, o livro está estruturado em duas partes: uma teórica e uma outra que apresenta os recursos metodológicos e os resultados das análises procedidas.

A primeira parte, composta de três capítulos, trata dos paradigmas de análise sócio-organizacional e da problemática da organização burocrática, onde se encontram discutidos, inclusive, a produção da violência, do controle social e do papel histórico da Polícia no Brasil. A sistematização é feita a partir do estabelecimento de um conceito

básico de análise – o de controle social numa ordem desigual e concentradora de renda –, onde predomina, portanto, violência social, pensada na perspectiva dos paradigmas objetivista e crítico.⁶ Em linhas gerais, nos Capítulos 1 e 2, abordam-se as dimensões da visão objetivista nos desdobramentos do funcionalismo, do positivismo, da anomia e do desvio social, nas óticas da Escola de Chicago, da teoria da regulação e da visão mertoniana. No Capítulo 3, discute-se o controle social, retomando-se as bases referidas da burocracia, o delineamento e complexidade da organização burocrática, a dinâmica do poder e a insegurança social. No Capítulo 4, por fim, apresentam-se as diferentes abordagens sobre a violência e o papel histórico da Polícia no país. Entende-se, aqui, que esses conceitos permitirão visualizar e traduzir o que se pretende deste estudo, sem perder a perspectiva histórico-crítica, recortando o conhecimento para chegar a este objeto: a Polícia em relação à sociedade brasileira, como instituição formal-legal do Estado.

Os recortes sobre as organizações burocráticas são dedicados a uma reflexão sobre a problemática dessa tipologia na atualidade. Enquanto estrutura e forma de pensar materializada no controle/regulação social, ela será observada sob condições de insegurança e desigualdade entre diferentes e múltiplos poderes sociais. Tal pretensão é feita no contexto da produção da violência e do controle social no Brasil e, também, pela história da Polícia, tradicionalmente fundada nos princípios da hierarquia e da disciplina, e nos fundamentos básicos da organização burocrática.

A segunda parte é composta de cinco capítulos, partindo-se da reflexão a propósito da trilogia Segurança, Polícia e Sociedade. No capítulo 5, tomando por base a análise dos resultados da pesquisa de campo, à luz do referencial teórico e das constatações que emergiram das observações do processo de leitura da realidade investigada, possibilitou a construção de um perfil corporativo (ver apêndice), e analisar as interrelações polícia e sociedade, no espaço urbano da cidade de Salvador, mais especificamente, no Bairro da Liberdade. Ainda no tocante a essa trilogia, têm-se a visão das camadas populares e a visão da polícia sobre a segurança pública. No Capítulo 6, apresentamos o quadro da violência sofrida pela polícia

e pelos chefes de família. Enquanto que no Capítulo 7, verificam-se as razões da insegurança, na perspectiva da sociedade e da polícia. No Capítulo 8, analisa-se o desempenho da polícia, como fator de segurança social, retomando as questões constatadas anteriormente, sob a ótica das camadas populares, abordando as estratégias de sobrevivência popular e policial. No capítulo 9, por fim, examina-se o multifacetado problema da segurança social e o conjunto de fatores envolvidos, enfocando as perspectivas da sociedade e da polícia para o quadro atual de insegurança pública.

Vale ressaltar que os resultados da pesquisa, estruturados segundo as temáticas que emergiram do tratamento dos dados e das reflexões a que se procederam sobre o presente estudo – em diálogo articulado com a literatura existente sobre o tema – permitiram uma conceitualização ampla sobre os fenômenos da violência e do controle social. A partir da análise sócio-histórico-cultural do tema, configuraram-se dois focos norteadores:

- olhares da sociedade e da Polícia sobre a segurança pública, em termos conceituais;
- violência, segurança pública e desempenho policial, nos bairros populares, compreendendo as discussões sobre a criminalidade, a insegurança individual e social, o desempenho da Polícia, as estratégias de sobrevivência popular e policial, e as perspectivas da Polícia na segurança pública.

Finalmente, gostaríamos de salientar que algumas constatações que se fizeram presentes no longo fio condutor do assunto tratado não assume caráter de verdade única, mas de aspectos da realidade cotidiana da vida, referente às organizações prestadoras de serviço público de segurança à sociedade, mais especificamente, na cidade do Salvador, podendo merecer, portanto, novas e maiores reflexões. O livro se fecha com um capítulo conclusivo, onde se percorre o tecido discursivo empreendido, as principais análises, delineando-se algumas possíveis explicações sobre o crescimento da criminalidade e o provável aumento do estado de impunidade resultante da desconstrução do Estado Social, decorrente da *erosão da lei e da ordem nas sociedades contemporâneas*, mas, principalmente, do esgarçamento dos elos morais nos quais interagem indivíduos e instituições.