

Conclusão

Ivone Freire Costa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

COSTA, IF. Conclusão. In: *Polícia e sociedade: gestão de segurança pública violência e controle social* [online]. Salvador: EDUFBA, 2005, pp. 185-200. 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/).

Conclusão

De modo geral, este estudo pretendeu contribuir com o debate sobre a Polícia e suas relações com a sociedade brasileira, visando a ampliar o conhecimento a respeito da gestão das organizações de segurança pública, como parte do processo de interações entre o Estado e a sociedade, na atual conjuntura de violência e criminalidade. De modo específico, porém, objetivou situar esse objeto - relação Polícia e Sociedade - no contexto das desigualdades sociais, através de um estudo de caso da Polícia baiana em Salvador, sob a ótica das camadas populares e da própria corporação.

Constatou-se não ser a Polícia a única responsável pela segurança pública e que a violência social constitui uma das principais dificuldades da sua atuação, atingindo, muitas vezes, a qualidade do serviço que desempenha. A desigualdade social e o descrédito nas instituições públicas realimentam a insegurança, particularmente dos extratos sociais menos favorecidos economicamente, os quais para se protegerem, criam estratégias de sobrevivência com a participação da Polícia. Esta, por sua vez, sem condições básicas de vida e de trabalho, constrói novos espaços de poder, de controle e de convivência social. Tais interações, além de constituírem um grave problema representam um desafio para a gestão da segurança pública. Essa constatação vai esclarecer uma das hipóteses originais, mostrando uma das múltiplas facetas das funções da Polícia, justamente aquela que traduz a insegurança transmitida à sociedade. Mas, afinal, qual é o papel da Polícia? E, particularmente, que obrigações lhe são atribuídas pelas camadas populares em relação à segurança pública?

Assim, tornou-se evidente que as concepções que as camadas populares têm da Polícia podem ser discutidas a partir de dois traços: *um, de defesa ou de rejeição*: reconhece a necessidade da Polícia, como instituição de segurança pública, no entanto, rejeita a forma como os policiais se relacionam com as camadas populares, durante o exercício de seu trabalho de policiamento ostensivo e investigatório, nos bairros populares; *outro, de negação da Polícia* como instituição pública. Nesse aspecto, procuram estabelecer uma cumplicidade com certos agentes policiais (isto é, aqueles que se encontram no desvio), para

obter a segurança de que necessitam. Na primeira assertiva, de defesa ou de rejeição da Polícia como uma instituição pública necessária, observou-se que esse ponto de vista pertence àqueles chefes de família que ainda vivem na expectativa de uma mudança radical em tais instituições. Já em relação à segunda, constatou-se que, embora negando a Polícia e a violência, subsiste uma espécie de conivência com os policiais que se encontram em desvio de função, como forma de buscar a segurança, vista agora como uma questão de capacidade individual de se articular com policiais, marginais, ladrões e traficantes. Por coincidência, esses chefes de família são aqueles que não reconhecem o estado de violência, negam a insegurança social e, também, são os que não têm mais esperanças no Estado e em suas instituições.

Tudo isso evidencia não haver mais espaço para pensar a Polícia apenas como instrumento de políticas públicas discriminatórias. Na verdade, isso não deixa de ser uma maneira negativa do Estado intervir na área da segurança pública, aprofundando, desse modo, as desigualdades sociais e o descrédito daquelas instituições prestadoras de serviços de segurança à comunidade.

Por outro lado, verificou-se que a gestão das organizações policiais pode ser abordada em dois planos distintos e complementares: o macrosociológico e o micropsicossociológico. Por outro lado, a segurança pública comporta três possibilidades de estudo nos domínios institucional, estrutural e como alteridade. Constituem níveis de análise interdependentes.

No primeiro plano, incluem-se as contradições e os conflitos de uma sociedade concentradora de renda e, conseqüentemente, portadora de desigualdades sociais, exclusões, insegurança, adensamentos urbanos, poluição de todos os tipos, metropolização, conurbação de complexos urbanos, problemas de desemprego, de habitação, de educação, de saúde, enfim, problemas que configuram o quadro da violência social. No plano micropsicossociológico, encontram-se todas as ações individuais e interações humanas, reproduzidas a partir das circunstâncias evidenciadas do primeiro.

No que diz respeito às três dimensões de estudo da segurança pública, argumenta-se que pensar na sua gestão implica considerar que elas se excluem e se complementam alternadamente, reve-

lando mais uma vez as contradições e os conflitos de uma sociedade estratificada, com políticas tradicionalmente fundadas na concentração de renda. Como direitos do indivíduo incluem-se a liberdade, a tranqüilidade, a paz e a proteção, com um contingente de policiais melhor reaparelhado. Quando definida pelos seus componentes sociais, a segurança pública recobre políticas de natureza estrutural, como redução das desigualdades sociais; e quando entendida como alteridade, ela envolve a construção de relações sociais baseadas no respeito, na confiança no outro, na ética, na solidariedade e na dignidade humana. Uma alteridade que deve ser construída embasada nos princípios e valores de uma sociedade que promova a segurança pública, a partir do respeito aos direitos individuais. Lamentavelmente, porém, ficou patente que essa alteridade – entendida como busca baseada na confiança para a proteção individual – poderia reforçar padrões próprios da cultura da violência. Isto porque, tal confiabilidade é fornecida pelo mundo da contravenção. De fato, essa busca ainda não se generalizou, podendo advir daí a mais absoluta ausência de vida social.

Vale ressaltar que expressões de expectativas das camadas populares, tais como *mais Polícia*, não quer significar apenas quantidade, mas sobretudo, qualidade e preparo do efetivo operacional. E nesse sentido da qualificação do contingente operacional da Polícia, assim como no sentido filosófico mais amplo, entender e ser entendido como sujeito ou pessoa faz muita diferença em qualquer tipo de relação social, particularmente na sociedade brasileira, com tradição cultural fundada no autoritarismo e no clientelismo, como forma dominante contrária às exigências e condições de cidadania.

Segurança Pública significa proteção, direito de estar seguro, portanto, inclui o direito ao emprego, à educação, à saúde e à moradia. Em síntese, é não se submeter à violência contra a pessoa e tampouco contra o patrimônio. É não ter medo. Enfim, é o direito de viver em paz.

Inferiu-se ainda que a insegurança crescente nas camadas populares, sem um suporte correspondente do Estado para detê-la, vem exigindo medidas alternativas para obtenção de segurança, como formas de estratégias de sobrevivência e de enfrentamento da vio-

lência cotidiana. Elas vêm modificando hábitos de convivência comunitária, como as saídas noturnas para lazer e/ou descanso, pela imposição do retorno para casa mais cedo, como se pairasse no ar um *toque de recolher*. As famílias da periferia de Salvador e de outras grandes cidades no Brasil vivem o medo e a vigilância constantes. Códigos se estabeleceram, porque todos sabem que em algumas áreas, após as 21 horas, qualquer pessoa fica exposta à violência. Abandonados à sorte, não vêm outro recurso, a não ser rezar e apelar a Deus para protegê-los, como se vivesse uma guerra civil.

As famílias já praticam uma dimensão de segurança para resistir à violência, mas que não é a policial. Buscam uma segurança construída em outra ordem, com outros códigos e outra linguagem que decorrem do desenvolvimento de relação de intimidade, de confiança, e de conhecimento dos marginais. Seria uma outra maneira de sobrevivência criada no cotidiano, aprofundando, de certa forma, padrões de violência social, e se distanciando do controle do Estado que, omissos, permite que a sociedade fique refém do mundo do crime, nas circunstâncias, cada vez mais organizado.

Tudo isso ocorre como se duas ordens sociais coexistissem, em posições opostas, com lógicas adversas. Na contra ordem social estão incluídos, além da *lei do silêncio* e do *toque de recolher*, formas diversificadas de cumplicidade entre policiais, traficantes de drogas, ladrões e chefes de família, como estratégias de sobrevivência. Fazem vista grossa e comportam-se como os três *macaquinhos*: não ouço, não vejo, não falo. Essa coexistência é problemática, porque gera a convivência.

Em contrapartida, apurou-se que o fator que mais contribui para a avaliação negativa da Polícia é a postura do policial na comunidade em que atua, a refletir a lógica corporativa autoritária, como modo de se conduzir, de se relacionar, de ver a si próprio e os outros. O policial não adequadamente preparado para atender à comunidade pode intimidar o cidadão com a farda, o uso de arma e sua conduta agressiva. Parte significativa das famílias dos estratos populares queixa-se de que policiais invadem suas casas com mais frequência que ladrões, agindo com truculência, e não atuando contra os traficantes que dominam o bairro onde moram. Aliás, as razões

da avaliação negativa da Polícia podem ser elencadas com apatia, negligência, agressividade, falta de respeito ao cidadão, enfim, relaciona-se com a violência institucionalizada, confirmando a história comum das relações entre poder e método vistos por Foucault na sua obra *Microfísica do Poder*. Isso se alarga pelas extensões da falência do Estado nos aspectos reportados à regulação social, onde a Polícia atua institucionalmente como instrumento de controle social. A Polícia com a conveniência do Estado e, alguns policiais na sua própria, estão, em muitas situações, de costas voltadas para a sociedade. Tais atitudes aprofundam o quadro da violência social.

Percebeu-se também que a relação entre a Polícia e a sociedade se expressa em múltiplas formas, podendo-se destacar duas modalidades: uma baseada na desconfiança, na insegurança e no medo; outra, na cumplicidade. Ambas, no entanto, são contrárias ao papel de protetor social. Esta contradição vai traduzir-se nas dificuldades da gestão das organizações policiais, especialmente em relação às políticas do policiamento ostensivo e investigatório. Sem condições dignas de vida, os policiais integrados em atividades operacionais da Polícia, muitas vezes, também se tornam vítimas da violência, recorrendo, para o efeito, a práticas clandestinas de controles sociais no mundo da ilegalidade. Desta realidade emergem fenômenos de cumplicidade entre policiais e desviantes, que culminam muitas vezes no uso discricionário do poder por parte dos policiais. Neste caso, o cargo que lhes é atribuído como policial *desviante* resulta numa estratégia de sobrevivência social.

Acresce que, nesse conluio, se encontram aquelas pessoas – chefes de família e policiais – que declararam a inexistência da violência, porquanto erigiram símbolos de linguagem próprios, no agir social, estabelecendo particulares condições de segurança. Essa realidade parece configurar um aprofundamento da violência, que tende a generalizar-se como forma individual própria de convivência e sobrevivência social. Isso ocorre frente à insegurança de vida, cujas alternativas são consideradas não condizentes com uma sociedade que se pretende democrática e de plenos direitos.

Enfatizando o exposto, salienta-se que ao mesmo tempo em que a violência urbana desestrutura antigos hábitos comunitários nas camadas populares, ela também estrutura comportamentos negativos de policiais que recompõem espaços sociais, através de redes de cumplicidades do mundo da ilegalidade ou da contravenção, criando novos códigos de segurança, de ordem e de controle social.

Essas formas de controle social que resultam das interações da Polícia com a sociedade podem ser vistas como estratégias de sobrevivência de vida e também como formas de relações de poder, ao contrário de simples disfunções burocráticas, na estrita concepção mertoniana. Em muitos casos podem mesmo até ser vistas como mecanismos de resistências e de adequação dos meios em relação aos fins organizacionais. Como Crozier analisou em relação ao *fenômeno burocrático*, na perspectiva da racionalidade limitada dos atores que adequam os meios utilizados aos seus objetivos estratégicos ou, ainda, como resultado de dinâmicas de negociação através de jogos de poder entre atores de uma mesma organização, onde as estratégias de sobrevivência de vida e as relações de poder revelam-se determinantes. Estas duas dimensões aproximam-se muito mais do que Foucault denominou de micro-poderes, desde que vistos através dos traços característicos de uma sociedade concentradora de renda baseada na desigualdade e na exclusão social.

Vê-se que, na sociedade brasileira, configuram-se novas formas de controle social, às custas de poderes com base na cumplicidade e negociações entre os seus participantes. Esses micro-poderes buscam exercer a dominação e ocupar espaços de poder e controle na sociedade. A cumplicidade os fortalece mas, em contrapartida, as relações são mantidas pela ameaça à vida: esses novos poderes sociais são intolerantes, punindo um erro com perdas de vidas humanas. O poder não pode ser tomado como um fenômeno homogêneo. Segundo Foucault, ele é um fenômeno que circula, que funciona em cadeia e, portanto, dinâmico. Contudo, para ele isso pode representar uma relação dualista, entre opressores e oprimidos. Tal visão seria limitada, porquanto as evidências apresentam-se no sentido dessa dualidade, e estão expressas nas desigualdades sociais. Logo, na violência em si e na violência institucionalizada que é exercida pelo

Estado, as vítimas são estimuladas e potenciadas para exercer também a violência, bastando surgir, para isso, uma situação que possibilite seu exercício. Este é um dos mais graves problemas da gestão da segurança pública a ser enfrentado pelo Estado e pela sociedade.

Os atores encontram-se em espaços sociais por eles recriados a reproduzir novas relações de poder. A Polícia pode apresentar-se como um meio – quando policiais usam a farda para recriação de novos espaços de poder – e, portanto, com um sentido individual de buscar privilégios, tendendo a funcionar como mecanismo de regulação social para ampliar o desvio de função, isto é da corrupção.

Tais problemas entre o indivíduo e a organização em outras dimensões foram vistos mais recentemente de forma crítica por Crozier. Este autor, como já analisamos, identificou os campos de lutas entre os diferentes atores dentro de um mesmo contexto organizado. Muito antes, porém, esses aspectos foram analisados por Merton, Gouldner e Selznick que os abordaram como disfunções. Todos esses esforços, contudo, foram insuficientes para dar conta da problemática da corrupção no âmbito das organizações policiais. Estes autores, no limite da visão positivista, sugeriram que atitudes individuais contrárias aos objetivos organizacionais decorrem das resistências do ser humano, às características rotineiras e opressivas da burocracia, constituindo-se uma espécie de *ciclo vicioso*, já que essa reação acaba por reforçar a influência do esquema que a provocou. É uma problemática importante que se coloca, na medida em também poderia funcionar como um reforço da burocracia no momento em que a farda se transforma em representação e meio para alcançar objetivos individuais dos policiais.

Esse raciocínio aplica-se, parcialmente, ao caso de práticas policiais que se transformam de meios institucionais em instrumentos individuais, a fim de gerar novas formas de relações de poder e de controle, com normas próprias e fora dos domínios institucionais e formais do Estado.

Tal estudo reafirma que o poder e as formas de controle sociais continuam sendo campos das maiores incertezas das ciências sociais, difíceis de serem esclarecidas. No limite, ele permitiu visualizar, mesmo de forma parcial, como se manifestam as relações e os valo-

res sociais entre diferentes tipos de poder, vindo de distintas fontes, que precisam ser entendidos porque conformam a realidade como formas de controle que desequilibram as organizações na sociedade.

A violência social vem, assim, se traduzindo na rigidez organizacional dos aparelhos policiais. Neste sentido, para alguns policiais, é inútil procurar responder às demandas sociais de segurança. Em contrapartida, volta-se para seus objetivos pessoais, afastando-se, portanto, dos institucionais, com formas próprias de ser e agir, conforme se viu no capítulo sobre sua avaliação como promotora da insegurança. Essa problemática das organizações burocráticas prestadoras de serviços públicos de segurança precisa ser, ainda, melhor discutida e entendida por todos, para que o poder público adote políticas adequadas nessa direção.

O descrédito das instituições públicas de segurança vem-se expressando de várias maneiras e, uma delas, pode ser visualizada através das alternativas que a sociedade brasileira continua utilizando, ao denunciar a ausência de responsabilidade do Estado para com a segurança pública, da mesma forma como vem agindo em relação à educação e à saúde.

No Brasil, as condições para que o policial exerça dignamente a segurança pública são muito precárias, como são também as dos profissionais de educação e de saúde. Da mesma forma que existe um sentimento de insegurança em relação aos policiais, perpassa esse mesmo sentimento no contingente operacional dessa organização, paradoxalmente, com suas funções de prestador de serviços de segurança. Esse sentimento é mais claramente percebido, quando se trata das alternativas que a própria Polícia expressa sobre os meios que utiliza para oferecer segurança à própria família. A resposta à questão que envolve pensar como pai de família, como cidadão, possibilitou expressar esses sentimentos de insegurança.

A situação é tão grave no âmbito das camadas populares e em relação à Polícia que paira uma urgência em definir os limites da violência social e o que cabe a ela e às demais instâncias sociais. Há quem defenda a adoção de medidas de curto prazo, como, por exemplo, a

aplicação de uma linguagem criativa pelos meios de comunicação. Estes, aliás, continuam a tratar o desviante como *marginal*. Considera-se que isto termina por agregar, sob esse termo, as camadas mais pobres da população, que não participam do mundo do crime, resultando no reforço de um paradigma histórico equivocando, da relação entre pobreza e criminalidade, onde transgressão aos direitos humanos e violência são desdobramentos e conseqüências de pertença à camada populacional de baixa renda.

Constatou-se que o fenômeno do desvio da ordem social persistente no Brasil não provoca somente perversões nos domínios do social e da moral. Ao contrário, conduz também à recomposição do tecido social da sociedade sob diferentes formas. A luta contra a delinqüência não pode ser vista como uma guerra, mas como um complexo problema social, do qual a comunidade não pode se omitir. Reconhece-se que as razões para que isso ocorra são múltiplas, e esse quadro aqui se encontra traçado, não só pelas camadas populares como também pela própria Polícia. Ressalta-se que estigma conferido à condição de *pobre é caso de Polícia*, entre outros da mesma natureza – que conformam mitificações justificadoras de ações repressivas da Polícia – precisam ser seriamente enfrentados pela sociedade e pelo governo, a fim de se construir uma visão crítica sobre os limites e as possibilidades de se ter uma Polícia que traduza o real sentido daquilo que se entende por segurança pública e que se deseje dessa instituição no país.

A ordem que a Polícia tem de garantir é uma ordem desigual, desumana e socialmente perversa, por ser aquela que, emana das políticas públicas discriminatórias. Nessas condições, em um primeiro plano, a Polícia tem um papel desestruturante pela natureza do controle social que tem de exercer. Em outro plano, porém ela vai atuar estruturando espaços sociais que pertencem à ordem do ilegal ou do mundo da contravenção, o que torna contraditória e complexa a sua relação com a sociedade.

Tudo isto pareceu comprovar a falência do Estado como protetor social. Pensar a Polícia no campo de práticas sociais da violência é refletir sobre ela nas condições de possibilidades e nos limites

de tolerância de uma sociedade democrática, que tem de conviver com a insegurança e a criminalidade urbana crescentes. Na sociedade brasileira, violência é um fenômeno que se generalizou, apontando para os limites da segurança pública, orientada por critérios de privilégios econômicos, tornando-se, dessa forma, promotora do aprofundamento das desigualdades. Hoje, a crise de valores e a falta de confiança nas instituições fazem com que os indivíduos expressem o desejo de um futuro melhor. Essas manifestações individuais vão constituir o elo de essência desigual e problemático para a construção democrática e ética.

Vivemos a falta total da segurança pública e de representações coletivas identitárias, tornando complexo e paradoxal o campo das práticas da Polícia. A requalificação da segurança pública é uma emergência crucial. Nesse sentido, qualquer estratégia que diga respeito à gestão da segurança social constitui, também, política de combate à violência em seu *stricto sensu*.

O exercício da segurança nas condições de cidadania plena foi e, ainda, é muito discutida por diversos autores na contemporaneidade. Parece que regulamentaram a desordem e a desorganização da sociedade. Os limites da segurança, da ordem e do controle social são reafirmados pelo quadro da evidência social, característica da sociedade brasileira.

Quando se comparam as medidas de segurança indicadas, com as dimensões conceituais, conclui-se que há uma relação direta e imediata entre a dimensão do conceito e as medidas de soluções práticas sugeridas. Há uma tendência para universalizar os meios de combate à violência, com um policiamento quantitativamente superior, como expectativa de se alcançar mais segurança. Para a maioria dos autores e atores isso significa um reforço do sistema de uso da força policial.

A título de conclusão tentar-se-á, ainda que correndo o risco de ser redundante, enfatizar algumas das questões que foram consideradas relevantes. Porque se entende que tais questões, merecem outras e mais aprofundadas análises no mundo atual. São elas:

- O que pode significar, hoje, o indivíduo sentir-se seguro na sociedade?
- Quais são os limites de tolerância da violência individual e social?
- Qual seria de fato o papel da Polícia na segurança pública?

A todo o momento ouve-se dizer que policiais estão transmitindo a insegurança, fato este paradoxal na sua função de proteção ao cidadão. Do mesmo modo, o tráfico e o uso de drogas apresentam-se como principais fatores da insegurança social. Tais quesitos são reveladores da incapacidade do Estado em cumprir os dispositivos constitucionais da segurança, enquanto um dos direitos fundamentais do cidadão. Afinal, parece que a insegurança é para todos e a proteção para alguns, conforme ocorre nas camadas populares, onde a insegurança é total e sem nenhuma proteção institucional. Essa situação expressa os múltiplos problemas em que vivem, constataando-se, mais uma vez, o tratamento desigual das políticas públicas de segurança, o que vem agravando as dificuldades de vida dos extratos menos favorecidos economicamente, na cidade de Salvador, pelo menos, num dos maiores centros urbanos do Brasil, com mais de dois milhões de habitantes.¹

As instituições policiais foram inseridas historicamente nas relações de poder como resposta às necessidades de controle social. Este controle assente em políticas públicas discriminatórias, como se viu e, por natureza, contrário à paz e à tranquilidade social, caracterizou-se como destruturante. Assim, em lugar do esforço da democracia para diluir o arbítrio das instituições policiais no Brasil, consolidaram-se as práticas repressivas e o seu caráter de instrumento do Estado, não da sociedade,² visualizando-se nesse processo, particularmente, os segmentos menos favorecidos economicamente.

Constatou-se que a questão da insegurança social não vem sendo resolvida e que as dificuldades a esse nível persistem. Nesse contexto, policial atua, fora do domínio do Estado, com mecanismos de controle próprios, usando a farda. Isto cria novos padrões para o controle da sociedade, ainda não totalmente generalizados nas corporações policiais, tais como cumplicidades com criminosos e traficantes.

Essa análise reafirma a hipótese da insegurança social que decorre da violência e da exclusão de indivíduos. A insegurança pode ser discutida a partir da abordagem de dois ângulos de um mesmo problema:

- como a insegurança social se reproduz, nas relações de policiais operacionais com as camadas populares a que servem; e
- como esta mesma situação de insegurança social se reproduz no âmbito dos aparelhos de segurança do Estado, isto é, na sua burocracia.

Quanto à primeira discussão – o conceito de desvio social da autoria escola de Chicago e visto na parte teórica deste estudo – responde, em parte, a isso com a idéia de que a desestruturação do social levaria à estruturação de mundos alternativos. Esses mundos são vistos como símbolos da emergência de laços de convivência, face à exclusão social. Pode-se, com isto, reafirmar que não há vácuo social, e sim relações sociais com outras linguagens, de ordem negativa que, para o efeito, a sociedade desenvolve como estigma. Quanto ao nível interno, vê-se a possibilidade de ampliar os quadros de desvio, ou melhor, da corrupção. Não se trataria, pois, apenas de considerações sobre disfunções da burocracia, mas do abandono total dos referenciais burocráticos da corporação militar, das suas normas, das suas regras e da suas leis, que podem ser excessivas e rígidas.

Com respeito a essas idéias, verifica-se que na sociedade e na Polícia existem dois sistemas em interação em diferentes espaços sociais, mutuamente contraditórios, o legal e o ilegal –, cujos parâmetros de eficácia são totalmente incomparáveis. São dois mundos ambivalentes e, sobretudo, de princípios e práticas heterogêneos. No primeiro, o erro de não se preservar a vida pode ser pago com o castigo. No segundo, o erro se paga com a própria vida. É a lei da contra-ordem.

Referindo-se à primeira situação, Michel Certeau (1995) vê nessas formas emergentes um “caminho plural de que lança mão a cultura comum para fugir de seus amos, sonhar com a felicidade,” enfim, enfrentar a violência.

Quanto aos efeitos da insegurança no plano da dinâmica micro-organizacional, das organizações de segurança pública, isto é, da burocracia, uma interpretação possível seria a de Michael Crozier (1970/1981) que analisou os mecanismos de defesa interna nas organizações, amparando a tese de que tais mecanismos de defesa tenderiam a conduzir à rigidez organizacional e, portanto, levariam a dificuldades de atendimento às demandas da sociedade. De fato, toda a tradição pós-weberiana, especialmente Robert Merton, já havia revelado que as maiores dificuldades de atendimento às demandas sociais partiam das burocracias. Isto ocorreria frente ao excessivo apego às normas e regras que denominou de disfunções burocráticas.

Ocorre que não seria o apego às regras e às normas em si o que poderia estar levando a essa grande dificuldade de desempenho da Polícia na sociedade. Pode-se dizer que é exatamente ao contrário. O fato de eles não respeitarem as normas e as regras institucionais, mesmo considerando a base ideológica/ discricionária, isso pode ser considerado um dos maiores problemas da gestão da segurança pública: o abandono das normas legais pelo excesso de insegurança social. Eis aqui uma das contribuições desta análise.

Portanto, o aspecto que aqui se pretende ressaltar é o da extensão da violência e da insegurança social na vida organizacional, em especial daqueles órgãos prestadores de serviços de segurança pública. Tais extensões, como se viu, podem levar a diferentes formas de ação individual, tanto na busca da proteção social, através de normas e regras gerais da sociedade, como criando as suas próprias regras no mundo da contra-ordem.

Talvez não seja excessivo repetir que as razões dessas dificuldades não podem ser consideradas de forma simplista e, muito menos, através de abordagens dos exclusivistas. Trata-se de uma questão política que precisa, com toda urgência, ser firmemente debatida pela sociedade, com vistas à necessidade de requalificação da segurança pública no país.

O apego em relação às normas e às regras decorrentes de um elevado grau de incerteza e insegurança seria o elemento que reforçaria a necessidade e, portanto, a permanência da burocracia. Nesse quadro geral de insegurança social, para Foucault, as forças

dos micro-poderes jogariam um forte papel, alternativamente à norma oficial. Esse contexto de desintegração das relações sociais ou de anomia, já analisado por Durkheim (1997), nos limites da norma social, poderiam levar a uma ressignificação das regras e normas e um apelo a elas, como forma de proteção individual e social.

Logo, com mais forte motivo, a relação da Polícia com a sociedade e a visualização do que cabe a essa instituição devem ir além da análise das ambigüidades e disfunções organizacionais. Para ampliar o debate do papel da Polícia na sociedade, a idéia de gestão democrática deve prevalecer e, nesse sentido, os princípios de ordem e de disciplina, próprios das burocracias, não seriam incompatíveis com esses requisitos. O que está em jogo não é a norma ou a regra em si, mas a sua natureza e sentido, isto é, se são de índole universal ou discriminatória. Com isto, supõe-se um Estado que, no mínimo, possa responder às contradições sociais, com políticas que equilibrem essas contradições, a fim de levar ao reconhecimento social da importância de pensar e projetar a Polícia, como instituição socialmente necessária, e não apenas como instrumento de força e controle do Estado. Para tanto, seus integrantes deveriam dispor de requisitos básicos, para viver dignamente e exercer com honradez a função pública de oferecer proteção aos cidadãos.

Considerar populações excluídas como caso de Polícia tem reforçado na prática as ações repressivas e o estímulo ao uso indiscriminado da força policial. Nessas circunstâncias, a violência torna-se o principal fator limitador do papel da Polícia.

A tendência a considerar o fenômeno da violência como normal já mereceu no campo da filosofia política o nome de teoria da naturalização, que precisa ser mais bem debatida e esclarecida, sobretudo quanto ao que ela representa em relação aos interesses das elites e imposição de limites à prática policial. A banalização da morte contamina o indivíduo e o assassinato torna-se meio de se resolver os conflitos. A cultura da violência se generaliza e entre as suas múltiplas práticas, está o controle do social de modo mais econômico: eliminando pessoas em lugar de acionar quaisquer outros mecanismos de mediação. Pode-se, assim, falar numa economia política do crime, tanto para o sistema de segurança pública, como

para organizações clandestinas do crime organizado, ou até de *matadores profissionais* autônomos a *serviço de seus clientes*.

Policial e criminosos não constituem unicamente uma oposição inelutável. Podem se transformar em cúmplices, negociando territórios de poder e estabelecendo regras de vida, impondo o medo social. Sob múltiplos aspectos, o social e as organizações tornaram-se mais complexas.

Na contemporaneidade, o processo de destruição da ordem social é visível com a insegurança a tornar-se uma rotina. A violência, e com ela a exclusão social, as desigualdades e a concentração de renda não são os únicos fenômenos responsáveis pelo quadro da desagregação social. O racismo, as questões éticas de modo geral, a crise de valores e descrença nas instituições públicas, o individualismo negativo, o não assumir deveres sociais, a transferência de responsabilidades para *outros*, no cômputo geral tudo isso se transforma em práticas cotidianas de vida e, por outro lado, constituem múltiplos aspectos do social e das organizações contemporâneas que são prestadoras de serviços públicos.

A dimensão da ética que expressa o sentido do outro como pessoa digna de respeito humano faz muita diferença em qualquer tipo de relação, particularmente no Brasil, com uma tradição cultural fundada no autoritarismo, no clientelismo e nas desigualdades sociais.

De forma geral, a violência tem sido vista mais comumente como ato físico ou verbal contra uma pessoa, ou como crime contra a propriedade, quando se refere apenas a um dos seus aspectos: a criminalidade. Todavia, a sua noção é muito mais ampla do que esse sentido restrito da delinqüência e das suas conseqüências.

Em síntese, a violência social pode ser pensada como efeitos macro-sociológico da *anomia*, – ou melhor, como ausência total de referências nas relações sociais; como também ser vista como *formas concretizadas de poder* e, ainda, como a ausência de *ética*³ que envolveria a dimensão da alteridade. Entende-se que estes diferentes sentidos da violência não são excludentes entre si, ao contrário, todos eles expressam dimensões de uma mesma realidade social. Compreende assim, a idéia de ser uma construção política, aquela que resulta do jogo de interesses em confronto na vida social.

O fenômeno violência não deve ser visto sob um único ângulo,

seja o da exclusão econômica-social, seja o do ângulo biopsicopatológico. Tampouco tal fenômeno deve ser analisado sob o ângulo da falta de reaparelhamento da Polícia, ou mesmo sob o ponto de vista da ausência de políticas públicas de segurança. Há que ter em conta que esse fenômeno social recobre todas essas dimensões e, nas sociedades estratificadas, excludentes e desiguais tende a refletir suas próprias características. Portanto, a sociedade em geral e o Estado em particular, devem repensar na gestão da segurança pública que cabe à Polícia no Brasil.

Por fim, o que se pretendeu trazer para este debate foi uma reflexão sobre a violência que atinge a todos, indistintamente e, conseqüentemente, sobre a segurança pública. Tentou-se evidenciar que esta não pode ser entendida somente como um problema de Polícia, mas como um complexo campo de necessidades e de direitos de proteção a ser construído pela sociedade. Assim, agregando-se evidências empíricas e teóricas buscou-se chamar a atenção para a urgência de se requalificar a segurança pública, não somente para definir os limites e as possibilidades da Polícia, mas também para estabelecer o que cabe às demais instâncias sociais, sejam ou não governamentais.