

# DAVID BAILEY: LIÇÕES PARA AS POLÍCIAS BRASILEIRAS DAVID BAILEY: LESSONS FOR THE BRAZILIAN POLICE

POR JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente texto tem como principal objetivo homenagear David Bailey. David, que faleceu em 2020, foi um dos pesquisadores de Segurança Pública e policiamento mais respeitado do mundo. Essa figura lendária dos conhecimentos do trabalho policial escreveu 18 livros acadêmicos e centenas de artigos e suas concepções são significativas para o universo policial, inclusive no cenário brasileiro. O seu trabalho foi diferenciado e marcante, pois ao realizar estudos sobre a Segurança Pública, Bailey foi ver o trabalho de policiais, não só em suas nuances estratégicas, mas também com os policiais que entregam serviços à população. Movido por um pensamento do papel policial na proteção e promoção de princípios democráticos, ele procurou observar as diferenças entre comportamentos de policiais em vários países. David Bailey faleceu no dia 10 de maio de 2020, aos 87 anos de uma vida profícua e exemplar com uma produção acadêmica lastreada nos estudos de campo em múltiplas polícias, sociedades e governos. Seus dois grandes interesses foram o estudo de mudanças estratégicas nas organizações policiais e a comparação entre práticas internacionais dessas instituições.

**Palavras-chave:** David Bailey; pesquisador de segurança pública; papel policial; organizações policiais.

## ABSTRACT:

The main objective of this text is to honor David Bayley. David, who passed away in 2020, was one of the most respected Public Safety and policing researchers in the world. This legendary figure in the knowledge of police work wrote 18 academic books and hundreds of articles and his conceptions are significant for the police universe, including in the Brazilian scenario. His work was distinctive and striking, because when carrying out studies on Public Safety, Bayley went to see the work of policemen, not only in its strategic nuances, but also with the policemen who deliver services to the population. Driven by a thought of the police role in protecting and promoting democratic principles, he sought to observe the differences between police behavior in various countries. David Bayley passed away on May 10, 2020, at 87 years of a fruitful and exemplary life with academic production backed by field studies in multiple police, societies and governments. His two main interests were the study of strategic changes in police organizations and the comparison between international practices of these institutions.

**Keywords:** David Bailey; public safety researcher; police paper; police organizations.

Tive o privilégio de uns poucos contatos pessoais com David Bailey: Em uma descontraída apresentação para um pequeno grupo na Universidade de São Paulo (USP), há cerca de 20 anos e em um breve encontro no Rio de Janeiro, em 1999. Cativante pelo amplo e diversificado conhecimento das questões policiais, mas

<sup>1</sup> Mestre em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil. Graduado em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil. Professor do Centro de Altos Estudos de Segurança da PMESP. Coronel da reserva da Polícia Militar de São Paulo, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/2523884671401218> [cel.jvs@gmail.com](mailto:cel.jvs@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0170-1960>

também pelo jeito descontraído e gentil. Escrever sobre essa figura lendária dos conhecimentos do trabalho policial é um desafio, principalmente pela escassez de seus textos aqui no Brasil e pelo pouco tempo para refletir sobre suas ideias enriquecidas por uma mente privilegiada e a experiência minuciosa em dezenas de polícias de todos os continentes. Do farto e rico material produzido por Bailey – 18 livros e centenas de artigos – selecionamos alguns que representam suas concepções mais marcantes e significativas para o universo policial brasileiro.

## **O INÍCIO E PRIMEIRO TÍTULO NO BRASIL**

David Bailey nasceu em 20 de março de 1933, na cidade de Nova York. Ainda jovem entrou no Programa Fulbright Fellowship e foi estudar Filosofia, Política e Economia na Universidade de Oxford, Inglaterra, que muitos acreditam que impulsionou sua carreira acadêmica e o levou à prestigiosa Universidade de Princeton, onde obteve seu doutorado em ciência política. Mas foi estudando o fascinante mundo da atividade policial que Bailey se tornou o mais respeitado e longevo *expert* em estudos policiais.

Diferentemente de grande maioria dos acadêmicos brasileiros que estudam a polícia num vaso hermético chamado de segurança pública, Bailey foi ver o trabalho de policiais, não só em suas nuances estratégicas, mas também com os policiais que entregam serviços à população. Movido por um pensamento do papel policial na proteção e promoção de princípios democráticos, procurou observar as diferenças entre comportamentos de policiais em vários países, extraíndo lições aprendidas, confirmando convicções, destacando equívocos de estratégias, estruturas e ações policiais, mas também apontando saídas para a prevenção do crime e da desordem, sob a perspectiva de criação de fortes ligações da polícia com suas comunidades e mínima coerção em suas ações.

De seus contatos com várias polícias dos Estados Unidos e de outros países tão contrastantes como Índia, África do Sul, Canadá, Austrália, Irlanda do Norte, Inglaterra, Japão, Ucrânia, El Salvador, Bósnia-Herzegovina, Bailey fez a seguinte reflexão: Uma perspectiva global transforma o estudo da polícia de uma especialidade técnica aplicada em um empreendimento que nos possibilita entender mais amplamente os elementos essenciais de governos e da condição humana<sup>2</sup>.

De sua mais conhecida obra traduzida para o português, originalmente publicada em 1985, Bailey observa, naquele momento, que “até muito recentemente nem historiadores, nem cientistas sociais haviam reconhecido a existência da polícia, quanto mais o importante papel que ela desempenha na vida social” (BAILEY, 2001, p. 15)<sup>3</sup>.

Examinando os possíveis porquês desse desinteresse, ele cogita possibilidades interessantes como a ausência ou irrelevância das polícias nos grandes eventos históricos, a falta de *glamour* e prestígio de suas maçantes atividades e uma certa repugnância moral por exercer coerção e repressão contra a própria sociedade. Claro, aponta Bailey, que pesquisadores que se dispõem a estudar a polícia vão encontrar instituições fechadas, resistentes e fortemente burocráticas,

2 Citado pelo sargento Richard Heslop da polícia de West Yorkshire, Inglaterra, The Open University, Retrieved May, 2020, p. 1.

3 Bailey, David H., Padrões de Policiamento, (Polícia e Sociedade; n. 1), São Paulo, 2001, p.15.

mas não se pode pretender estudar essas instituições apenas à distância, olhando fragmentos de sua ação ou noticiário, frequentemente impressionistas, da imprensa e das redes sociais.

Nessa introdução do livro onde faz uma rica análise histórica e internacional das polícias, Bailey deixa claro seu conceito do que vem a ser a polícia, constituída por:

Pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro desse grupo através da aplicação da força física. A competência exclusiva da polícia é o uso da força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento. A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la (BAILEY, 2001, p. 15)

## **A EXPERIÊNCIA E ANTEVISÃO DO FUTURO**

Em 1994, David Bailey publicou um de seus livros mais marcantes, *Police for the future* (Polícia para o Futuro), baseado, segundo informa no prefácio, nos quatro anos de pesquisa intensiva nas polícias dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá, Austrália e Japão. Embora reconheça que esses países não componham uma amostra representativa das polícias do mundo, pôde se aprofundar nas nuances internas dessas instituições e isso o ajudou a completar uma vida de estudos sobre as polícias.

As anotações de Bailey sobre essas organizações policiais estudadas mostram diferenças, mas principalmente similaridades universais. Vejamos algumas anotações até para compararmos com a realidade brasileira, lembrando que as polícias observadas integram policiamento ostensivo e investigação na mesma instituição. Os valores foram colhidos no início dos anos 90.

### **1. Habitantes por policial**

Austrália: 414 Grã Bretanha: 406 Canadá: 474 Japão: 552  
Londres: 256 Tokyo: 289 Nova York: 282

### **2. Níveis hierárquicos**

Canadá: 7 Austrália: 11 Grã Bretanha: 8 Nova York: 12 Londres: 11

### **3. Dias trabalhados por ano pelos policiais**

Nova York: 206 Canadá: 195 Grã Bretanha: 225

### **4. Subordinados por sargento**

Austrália: 4,5 Grã Bretanha: 5 Canadá: 4  
Grandes polícias americanas: 6,4

### **5. Percentual de chamadas à central de emergência que geram despacho**

Nova York: 50% Los Angeles: 30% Chicago: 65% Toronto: 42%

### **6. Despachos atendidos por turno (8 horas) por policial**

EUA: 6,5 Nova York: 8,2 Los Angeles: 5 Grã Bretanha: 1,7 Japão: 0,11

### **7. Proporção de policiais nas atividades de investigação**

EUA e Grã Bretanha: 15% Canadá: 14% Japão: 20%

## 8. Uso de civis na estrutura de pessoal das polícias

Grã Bretanha: 30% EUA: 27% Austrália: 20% Canadá: 20% Japão: 20%

A menção ao uso de civis constitui uma das preocupações de Bailey no que se refere à eficiência das polícias, ou seja, o custo de suas operações. Civis são mais baratos que policiais para uma miríade de atividades burocráticas e técnicas, mas esse detalhe é relevante porque temos no Brasil o mau hábito de colocar policiais em funções administrativas que poderiam ser desempenhadas por civis com menos custos. Atividades de outros profissionais do serviço público como guarda de presídios também não deveriam ser realizadas por policiais, muito menos os desvios para órgãos estranhos ao serviço policial. O resultado é uma conspiração contra a sociedade pela redução da potência da polícia nas ações contra o crime e a desordem.

Mas, Bailey chama a atenção para o problema de competência de gestão, observando que a administração de organizações complexas difere, e muito, do comando de operações policiais. Ele observa, a partir dos países estudados, que ao invés de preparar alguém para administrar, é costume escolher uma pessoa que possa tentar administrar por personalismo: erros e deficiências são de alguém e não do sistema ou de processos em uso. Raramente se pensa em remodelar as práticas vigentes para implantar novas estratégias que possam atender melhor necessidades atuais e futuras da instituição. Também conspira contra a redução de custos a cultura organizacional das polícias que prestigia muito mais a conformidade das práticas tradicionais do que as iniciativas que trazem desconforto, mesmo que resolvam problemas crônicos.

Um outro fator apontado no exame da máquina policial é o custo dos níveis superiores da hierarquia. O cálculo feito na Grã Bretanha mostrou que os efetivos acima da base consumiam 43% dos custos de pessoal e que a redução de 2% nesses salários seria suficiente para contratar mais mil policiais. No Brasil os dados de 2018 mostram que há um *déficit* de quase 38,3% dos efetivos projetados nas Polícias Militares (veja Tabela 01), mas todas as vagas de oficiais estão completadas mesmo sem os efetivos correspondentes para comandar. Há estados em que há mais coronéis que as vagas fixadas, como o Pará que mesmo com 50,7% do efetivo previsto estava (dados de 2018) não só com todos os coronéis previstos em lei (37), como promoveu outros 28, mesmo sem vagas funcionais para eles. O excesso injustificável em relação ao efetivo previsto em lei é comum: no Rio de Janeiro com 33,3% coronéis além do fixado (de 78 para os 104 existentes), Rio Grande do Norte com o dobro do fixado (de 15 para 30), Amazonas com 50% de acréscimo (de 32 para 48), Paraíba com 33,3% de acréscimo (de 18 para 24). Não há qualquer evidência de que esse excesso de cargos na cúpula resulte em mínima melhoria da segurança, mas tem impacto significativo nos custos das operações policiais, onerando a contratação de novos policiais da base operacional e impactando orçamentos sem justificativa de interesse público.

Embora não tenhamos os dados sobre as polícias civis, sabe-se que os problemas são similares e há muito desperdício de recursos em excessivas delegacias especializadas e em atividades típicas de polícia ostensiva com direito a fardamentos, carros de combate e helicópteros. No Rio de Janeiro apenas um terço do

efetivo em 2019 estava alocado nas delegacias territoriais que fazem o principal do trabalho policial. Também é comum nas polícias civis a extinção do mérito para promoções que são realizadas apenas por tempo de serviço e com grande número de vagas no topo da hierarquia.

## A POLÍCIA NÃO PREVINE O CRIME

A polícia não previne crime. Este é um dos mais guardados segredos da vida moderna. Especialistas sabem disso, a polícia sabe disso, mas o público não sabe disso. Ainda assim a polícia finge que é a melhor defesa da sociedade contra o crime e continuamente argumenta que se lhe forem dados mais recursos, especialmente efetivos, ela será capaz de proteger as comunidades contra o crime. Isso é um mito (BAILEY, 1994, p. 3).<sup>4</sup>

É bem chocante – e proposital – essa abertura do capítulo. E Bailey se pergunta sobre as possíveis evidências para essa afirmativa tão herética como perturbadora e ele mesmo responde:

Primeiro, repetidas análises falharam de maneira consistente em achar qualquer conexão entre o número de policiais e índices criminais. Segundo, as estratégias primárias adotadas pela polícia moderna mostraram ter pouca ou nenhum efeito sobre o crime (BAILEY, 1994, p. 3).<sup>5</sup>

Entre 1947 e 1977 Stanley Cohen, Marcus Felson e Land constataram, nos Estados Unidos, que 96,5% das diferenças nos índices dos roubos, 99,3% nos furtos qualificados e 99,3% nos furtos de veículos estavam em fatores como nível de emprego, salário, nível educacional, gênero, idade, variedades étnicas e composição familiar, segundo registro de David Bailey<sup>6</sup>. Ele usa este exemplo para apontar dados e fatos para iluminar a discussão sobre o papel da polícia na contenção e redução do crime. Ou seja, se os estudos mostram a realidade sobre como e porque os crimes ocorrem, as práticas policiais precisam ser reformuladas para ajustar seu potencial de controle nas ruas. Ele joga pesado: “é tempo da polícia aceitar essa realidade ou se calar, mas também advertindo que se os estudos se mostrarem inaceitáveis eles devem ser reformulados” (BAILEY, 1994, p. 10).<sup>7</sup>

Façamos uma digressão sobre os sempre reclamados efetivos policiais como a grande solução para conter os crimes. A afirmação de Bailey seria aplicável no Brasil? Importante observar que a ênfase constante em suas análises recai sobre a principal massa de efetivos, os policiais uniformizados que fazem o uso simbólico da justiça por seu uniforme e presença dissuasória, atuam diretamente em contato com as comunidades, além de fazer praticamente todo o atendimento de emergência policial. As atividades de investigação teriam praticamente nenhum efeito preventivo por atuarem após os crimes terem ocorrido, resultando apenas em impactos eventuais e localizados por prisão de violentos contumazes.

4 Bailey, David H. *Police for the Future*. Da série Estudos sobre Crime e Política Pública. Nova York: Oxford University, 1994, p. 3.

5 Idem.

6 Citado em Bailey, David H. *Police for the Future*. Da série Estudos sobre Crime e Política Pública. Nova York: Oxford University, 1994, p. 10.

7 É importante lembrar que essa abordagem não é tão pacífica. Através de análises estatísticas Steven Levitt concluiu que o aumento de presos na década de 90 nos Estados Unidos foi responsável por redução de 28% nos homicídios, 36% nos crimes violentos em geral e 28% nos crimes contra a propriedade.

Bailey fez comparações internacionais e vamos fazer as nacionais, ao menos na estruturação de efetivos.

Quantos policiais militares, responsáveis pelo policiamento ostensivo, seriam necessários para a população de um estado? A média nacional de efetivos estabelecidos em leis das unidades federativas prevê 337 habitantes para cada PM e nenhuma delas declara evidências que justifiquem o efetivo previsto. Um número bastante pretensioso, já que há deficiência de efetivos em todos os estados que estão com média efetiva de 500 habitantes por PM. Naturalmente que se juntados os efetivos das polícias civis o Brasil estaria num patamar semelhante à Grã Bretanha, Austrália e Canadá, embora aquém nas grandes cidades. Mas o Distrito Federal estaria muito melhor que Nova York e Londres, onde há muito mais turismo e representações diplomáticas.

O principal recurso de qualquer estrutura policial é o sistema de policiamento uniformizado realizado pelas Polícias Militares no Brasil, onde constituem 78% do conjunto do aparato policial, também constituído pelas polícias civis (22% no conjunto nacional). O padrão internacional fica entre 80 e 85% da força policial com o pessoal uniformizado, ou um em cada sete, pelo padrão comum nas polícias norte-americanas.

O painel de distribuição de recursos humanos das Polícias Militares nos estados mostra a variedade de critérios – ou falta deles – no dimensionamento de policiais para a população (veja a Tabela 01). Não há qualquer regra nacional para balizar a estruturação dos recursos, sejam policiais militares, sejam de policiais civis. Em Roraima há um PM para cada 118 habitantes e o efetivo previsto em lei é quase o dobro do existente, o que representaria um policial militar para cada 70 habitantes. O mesmo ocorre no Amapá onde foi projetado efetivo anômalo para a população do estado.

Há excessos evidentes na formulação dos efetivos estabelecidos por lei, sem justificativa para essas projeções. Um valor realista para qualquer estado estaria fixado em torno de 400 habitantes por PM, mas apenas cinco estados estariam nesse critério: Ceará (432 habitantes por PM), Pernambuco (508), Maranhão (456), São Paulo (540) e Paraná (407). A imposição da realidade dos custos com os efetivos policiais, principalmente pela crise fiscal da maioria dos estados, mostra que a maioria está bem além do valor mencionado, com exceção para o Distrito Federal (265 habitantes por PM) e os estados de Roraima (118), Amapá (224), Rondônia (332), Acre (356) e Rio de Janeiro (390).

**Tabela 01** - efetivos previstos e existentes nas PMs<sup>8</sup> e índice de homicídios<sup>9</sup>

Unidade Federativa	Habitantes por PM no efetivo existente 2018	Habitantes por PM, no efetivo fixado por lei	% existente do previsto	Índice de homicídios 2018
Roraima	118	70	50,3	71,8
Amapá	224	179	47,6	51,4

<sup>8</sup> Dados de efetivos das Polícias Militares, referentes ao ano de 2018, obtidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública junto à Inspeção Geral das Polícias Militares do Exército Brasileiro.

<sup>9</sup> Dados de homicídios segundo o Atlas da Violência de 2020, com dados de 2018, publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pag. 23

(continuação)				
Dist. Federal	265	160	60,4	17,8
Rondônia	332	198	59,7	27,1
Acre	356	186	52,3	47,1
Rio de Janeiro	390	294	75,3	37,6
Paraíba	429	293	52,0	31,1
Tocantins	430	174	40,5	36,7
Espírito Santo	434	370	85,3	29,3
Rio G.do Norte	444	259	58,4	57,5
Bahia	456	333	73,1	45,8
Sergipe	464	350	75,4	49,7
Mato Grosso	467	272	58,2	28,7
Amazonas	473	304	57,8	37,8
Ceará	479	432	90,2	54,0
Pernambuco	501	508	72,2	44,1
Goiás	515	252	49,0	38,6
Minas Gerais	527	368	70,0	16,0
Pará	534	270	50,7	53,2
Piauí	535	281	52,5	19,0
Alagoas	545	271	49,7	43,4
Mato Grosso do Sul	564	280	49,8	20,8
Maranhão	615	456	74,1	28,2
São Paulo*	628	540	87,5	8,2
Rio Grande do Sul	664	350	52,8	23,8
Paraná*	670	407	72,8	21,5
Santa Catarina	701	350	50,0	11,9
MÉDIA	<b>645</b>	<b>330</b>	<b>61,7</b>	<b>27,8</b>

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018) e IPEA (2018).

\*No efetivo da PM de São Paulo estão incluídos 9.000 bombeiros e no Paraná 3.000 bombeiros.

Bailey tem razão: a reclamação por mais efetivos não tem justificativa como fator de redução da violência. Se Santa Catarina tem o pior efetivo proporcional (701 habitantes por PM) e o segundo melhor resultado no índice de homicídios (11,9 por 100 mil habitantes), é insustentável o pleito por ampliação dos exagerados efetivos em Roraima onde está o pior desempenho na contenção dos assassinatos (71,8 por 100 mil). O Amapá, com o segundo melhor efetivo proporcional, teve o 4º pior desempenho e o Distrito Federal com 2,36 vezes mais efetivos, proporcionalmente, que São Paulo, registrou 117% mais homicídios. Ou seja, não tem sentido a desculpa de mais efetivos, sem evidência de que fará diferença nos resultados da segurança.

O argumento de falta de efetivos para melhorar indicadores criminais, principalmente os violentos, geralmente decorre de desculpa para estruturas descuidadas, processos administrativos e operacionais ineficientes e má gestão dos recursos humanos existentes. É de se esperar numa organização militarizada que cabos e soldados formem expressiva maioria do pessoal de execução – algo em

torno de 70% -, pois logo acima estarão os níveis de supervisão. Mas em vários estados ocorrem essa distorção em nível muito acentuado: no Tocantins apenas 14% formam a base do policiamento, no Amapá 29,9%, DF 30,6%, Amazonas 36,4%, Goiás 36,6, Paraíba (36,9%, Roraima 37,2%, Alagoas 37,4%. Acima dos 70% estão estados que levam a sério a distribuição hierárquica: Ceará (104,6%), São Paulo (88,2%), Espírito Santo (83,4%), Rondônia (77,1%), Bahia (76,5%), Paraná (74%), Minas Gerais (72,2%). Quando ocorre a inversão hierárquica, com mais supervisores que supervisionados, a hierarquia é vilipendiada e a supervisão precisa de outro nível para ocorrer, comprometendo essa função crítica no desempenho operacional.

As discrepâncias não estão apenas no aumento sem critério da alta hierarquia, mas também na dimensão da supervisão para os níveis hierárquicos. Um critério aceitável seria de 500 efetivos para cada coronel – o topo da hierarquia de comando -, mas enquanto em São Paulo há um coronel para 1.197, há casos extremos com apenas 96 efetivos para essa patente (Roraima) ou menos de 300 subordinados em Alagoas, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins. Essas distorções organizacionais aumentam desnecessariamente os custos de supervisão e da própria força operacional com menos efetivos para os limites orçamentários. Bailey chega a sugerir que as polícias poderiam abdicar de tantos níveis hierárquicos, como ocorre em instituições hospitalares e universidades, onde as funções (diretor, supervisor, chefe de departamento, vice-reitor) determinam as relações de autoridade, o que costuma acontecer na cúpula das polícias com mudanças no alto comando.

Efetivos policiais constituem o principal ativo das organizações policiais, mas uma vez racionalizada a estrutura e distribuição, é necessário que ajam no máximo de sua capacidade porque se o impacto de suas ações já é muito limitado, ele será ainda mais comprometido com recursos desperdiçados e a elevação dos custos da administração e operação.

Bailey lembra que para se levar prevenção a sério é necessário reconhecer que a repressão policial, a frágil visibilidade do patrulhamento, a pronta prisão de criminosos não estão funcionando para alcançar os resultados prometidos. O patrulhamento ostensivo é rarefeito, por demais passivo e não tranquiliza a população nem intranquiliza o criminoso. E muitos problemas criminais nem chegam ao conhecimento da polícia. São necessárias novas estratégias e elas passam, em boa parte, pela participação da sociedade. Nesse momento Bailey se entusiasma com a crescente filosofia e práticas do policiamento comunitário nos Estados Unidos, fortemente baseada na ideia de que a polícia não pode pretender resolver sozinha a contenção dos crimes e da desordem. Sua ideia é levar a experiência dos policiais das pequenas cidades, que interagem com suas comunidades, para contextos maiores, enfatizando práticas de policiais vivendo a realidade de setores da comunidade e analisando com seus moradores os problemas e as circunstâncias relacionados aos crimes e desordens.

Para ele os policiais destacados nas comunidades devem ser habilitados a ver que boa parte dos crimes e desordens precisa ser tratada nos fatores ligados à sua ocorrência ao invés do tratamento habitual com reações policiais. Uma ques-

tão elementar deve desafiar os policiais entrosados com suas comunidades: onde estão os problemas que sempre geram o mesmo conjunto de chamadas (baile funk na periferia, por exemplo)? Importa ampliar os limites e possibilidades de respostas da polícia e isso implica em explorar soluções práticas, buscar recursos locais, arranjar soluções cooperativas e discutir resultados obtidos para fazer as correções necessárias.

A variedade da expressão criminal em diferentes áreas requer decisões descentralizadas e planos direcionados, ainda que sujeitos a diretrizes e valores da alta gestão. A estrutura básica sugerida de gestão comunitária seria equivalente aos distritos policiais e companhias de policiamento, um padrão praticamente universal que costuma abranger média de 100 mil habitantes, mas deveria ser subdividido com responsabilidades de um supervisor (Bailey sugere um sargento por seu preparo e experiência) de contato mais íntimo com as comunidades. Os encontros com a comunidade devem ser regulares e podem ser criados comitês para direcionar programas e respostas mais específicos. Já é uma prática bem ampliada no Brasil a constituição de conselhos comunitários de segurança junto aos distritos policiais ou nas pequenas cidades e essas reuniões têm algumas importantes funções, segundo Bailey (1994, p. 105):

a. Alertam a polícia sobre problemas e necessidades percebidas e sentidas pela comunidade que podem ser diferentes daquilo que os policiais pensam. É comum que as queixas das pessoas recaiam sobre vandalismo crônico, som alto, bêbados em calçadas, veículos em fila dupla etc.

b. Os encontros ajudam a polícia a esclarecer sobre os problemas que está enfrentando, informar o papel da polícia e como a comunidade pode ajudar.

c. As reuniões constituem oportunidades para a comunidade falar diretamente com as autoridades, apresentar suas queixas e avaliações sobre o trabalho policial. Do desconforto inicial as queixas podem evoluir e se transformar em programas de cooperação mais específicos. As reuniões também podem ser enriquecidas com grupos representativos de importantes categorias como OAB, LGTB, jornalistas etc.

d. Nessas reuniões também podem ser avaliados e comemorados os sucessos obtidos nas iniciativas adotadas.

Com o apoio da comunidade podem ser obtidas ajudas e participação de outras entidades públicas (diretores de escolas, responsável pelo posto de saúde, dirigentes do trânsito, encarregados da limpeza pública etc.) e privadas (associação comercial, faculdades, centros de pesquisa, associações religiosas etc.), favorecendo soluções pelos múltiplos instrumentos combinados.

O livro a que estamos nos referindo, *Police for The Future* (Polícia para o Futuro) foi publicado em 1995 e, portanto, gestado ao longo de 1994<sup>10</sup>. Vamos lembrar que, naquele momento, os já conhecidos conceitos de pontos de concentração de crimes – os *hotspots* – ainda estavam carentes de instrumentos tecnológicos que hoje oferecem mapas variados e até instantâneos de problemas criminais e

10 Quando visitei a sede da polícia de Nova York em 1995, conversei com o sargento Yohle que montou o primeiro programa de organização dos dados dos 73 distritos policiais que enviavam diariamente os disquetes com os registros criminais. Era o nascimento do *Compustat* e do policiamento direcionado aos *hotspots*.

desordens, além de estabelecer ligações automáticas com fenômenos de outros bancos de dados<sup>11</sup>. Essas circunstâncias vêm permitindo ações policiais mais direcionadas para os momentos e circunstâncias em que os crimes se concentram, afetando sua incidência. Ou seja, as ações policiais direcionadas para a gestão situacional podem apresentar elevado grau de influência na ocorrência de crimes, operando sobre as circunstâncias que induzem pessoas a infringir a lei, condições que disponibilizam alvos para os ataques criminosos e os fatores que precisam ser acionados para ampliar riscos dissuasórios aos infratores.

Os estados que adotaram mais cedo a integração dos bancos de dados das polícias civil e militar e passaram a identificar as áreas prioritárias para o policiamento alcançaram resultados continuamente favoráveis como São Paulo, Santa Catarina, Pernambuco e Minas Gerais.

O empreendimento contínuo e progressivo de treinamento, gestão e tecnologia ocorrido na PM paulista gerou resultados notáveis, apesar do posicionamento de Bailey de que o esforço policial não poderia gerar tantos avanços.

Bairros populosos de baixa renda da capital paulista como Capão Redondo e Cidade Tiradentes tiveram redução de homicídios entre 1998 e 2017 de 89,7% e 91,6% respectivamente, com índices de 7,7 e 5,9 mortos por 100 mil habitantes. Nos Estados Unidos as mortes violentas dobraram do início dos anos 60 e meados dos anos 70, mas na década de 1990 iniciou-se um período de acentuada queda da violência nas cidades americanas, tendo como Nova York como principal referência por ter chegado a quase dois mil homicídios nos anos 1980, reduzindo a 328 em 2014, 10 anos após as ideias publicadas por Bailey. Embora fosse o período de propagação da polícia comunitária, as pesquisas mostraram que essa filosofia e práticas decorrentes não foram os fatores decisivos para a queda da violência, embora tenham melhorado as relações das polícias com a população<sup>12</sup>.

O desafio atual para as polícias está cada vez mais na precisão do diagnóstico a partir dos bancos de dados, mas também da prática dos policiais de rua e das percepções oriundas da comunidade que vão permitir desenhar os projetos de solução. A tecnologia ajuda a identificar problemas e algumas de suas nuances, mas o refinamento das circunstâncias em que ocorrem e a articulação de respostas vai depender da participação da comunidade, principalmente a partir do momento em que rotineiramente se reúnem com a polícia de seu bairro. Vários setores das comunidades acabam aprendendo a lidar com o planejamento e implantação de soluções, ainda que tenham tido início nas reuniões com a polícia, como é o caso da evasão escolar.

Bailey lembra que a polícia costuma se queixar de atendimentos não criminais que chegam ao telefone de emergência, mas essas ações têm papel relevante na aproximação com as comunidades:

11 Em São Paulo a PM desenvolveu uma solução tecnológica que permite, através das chamadas ao 190, fazer os *hotspots* várias vezes ao dia, de maneira que os fatos já ocorridos e registrados em dias anteriores são atualizados com o que está acontecendo durante o patrulhamento. O sistema Detecta busca informações em bancos de dados integrados (bancos de ocorrências, do Detran, do registro de RG, internados em hospitais etc), gerando diagramas de informações conectadas.

12 Em comunicação pessoal Jack Greene, então professor na Universidade de Temple (Filadélfia), relatou esse fato que gerou um livro escrito por ele.

1. Aumenta a experiência e conhecimentos porque cada ação gera informações sobre pessoas, lugares, circunstâncias em que os problemas ocorrem; ajuda a angariar cooperação da comunidade porque mostra o policial preparado para atender suas necessidades; a diversidade de atendimentos mitiga a mentalidade de profissional voltado a reprimir crimes e de força de ocupação; ajuda a desenvolver no policial o lado mais sensível às questões sociais de seu ambiente de trabalho.

2. A atuação nos incidentes de desordem acaba mostrando efeitos importantes na segurança, pela característica criminogênica da desordem que gera impressão de falta de vigilância, excita a liberação do controle das pessoas; desordeiros influenciam outras pessoas à desordem, afastam cidadãos das ruas, reduzindo a vigilância social e criando oportunidades para crimes graves.

Bailey alerta que há sempre um risco no fracasso da polícia em prevenir crimes e a sociedade acabar encarando crises de segurança. “Quando os países democráticos ocidentais estão atados a crises de crimes, sua resposta habitual é endurecer os controles legais”(BAILEY, 1994, p. 143). Se a polícia não assumir que ela participa, mas não pode ser a única responsável pela contenção criminal, ela acabará sendo parte do problema. Nessas crises – tão comuns na atualidade brasileira – a resposta padrão é exigir mais dureza nas leis, nas ações policiais, na redução de proteção aos acusados de crimes, como no acúmulo de prisões provisórias. E as polícias acabam exagerando nas unidades táticas, nas operações cinematográficas e insinuando heroísmo nos encontros letais.

A estruturação de áreas integradas de segurança que vem ocorrendo no Brasil pode ser uma resposta à sugestão de Bailey de instalar unidades básicas de policiamento junto às comunidades, onde fariam os contatos com as realidades locais e planejariam soluções para os problemas que tenham evidências para serem trabalhados. Essas unidades básicas podem ser desdobradas em bases comunitárias quando características locais indicarem. Como pequenas estruturas comunitárias avançadas deveriam ter autonomia, dentro de diretrizes da alta gestão, para diagnosticar e implantar soluções. Bailey insiste que a alta hierarquia das polícias teria o papel de gerar competências para o sucesso desse empreendimento, abrindo mão das picuinhas disciplinares tão típicas das organizações policiais em todo o mundo. E isso é um problema, como ele observa:

A expressão-chave em qualquer polícia é ‘cubra teu rabo’ (cover your ass, no original), significando siga as regras e, quando em dúvida, peça ordens. Organizações policiais tratam seu pessoal como crianças, dando ordens sem explicação, exigindo permissão para uma iniciativa mínima e punindo por pequenas infrações para servir de exemplo (BAILEY, 1994, p. 64).

Para que isso aconteça Bailey recomenda, algo que enfatizou num debate ocorrido na Universidade de São Paulo há cerca de 20 anos; é preciso que a polícia seja cada vez mais desmilitarizada. A posição de Bailey não era contra a estrutura típica das Polícias Militares brasileiras, mas no sentido – até comum em muitas polícias norte-americanas – de ver o policiamento como uma guerra a exigir dominação por forças táticas com fardas camufladas e armamento pesado,

verdadeiras estruturas de combate e ocupação, cujo primeiro dever é apenas a obediência às ordens do comando central. As contínuas experiências de guerra urbana do Rio de Janeiro, onde até a Polícia Civil tem um forte agrupamento de combate (Core) é um fracasso continuado uma vez que as facções e milícias dominam cada vez mais territórios e mais habitantes e impõem o terror fortemente armado. Mas o discurso da guerra contra o crime sensibiliza políticos com a retórica que aproveita o medo da população, oferecendo uma solução que não poderão entregar. Uma das frequentes respostas das polícias é a encenação de força para simular entregas ao governo e “jogar para a plateia”, tentando melhorar sua imagem.

Nesse ponto Bailey recorre a uma frase de Egon Bittner, conhecido autor de estudos policiais: “Onde antes procurávamos por heróis imprudentes, agora esperamos por competência” (BAILEY, 1994, p. 151). Esse policial do futuro deveria ver seu papel não em responder a chamadas, mas deslindar e atuar sobre os problemas que estão causando essas chamadas. É um passo à frente da reação, é antecipação questionadora, resolutiva. O papel da cúpula subiria a régua de comando e avaliação para oferecer condições para que essas competências se concretizem e levem o benefício social da segurança muito além da superfície.

O apego a procedimentos tradicionais de patrulhamento e atendimento de emergências de certa forma alheou muitas Polícias Militares das oportunidades de aprofundar medidas preventivas junto às comunidades. Muitos municípios perceberam esse potencial de prevenção e tomaram iniciativas de criar ações em territórios e grupos vulneráveis e conseguiram avanços, como ocorreram recentemente nas cidades de Pelotas no Rio Grande do Sul e Moreno em Pernambuco<sup>13</sup>. Mas são casos isolados que servem de exemplo do potencial transformador das comunidades municipais.

As polícias estaduais precisam rever suas estratégias e pensar na municipalização da segurança, levando seus policiais a considerar as particularidades de cada cidade, de seus habitantes e recursos para desenhar as melhores respostas para os problemas específicos de cada localidade. Por dispor de sofisticados recursos de treinamento, estrutura, recursos e poder legal as polícias estaduais podem impulsionar a segurança das cidades de forma mais ampla que os poucos casos de sucesso ocorridos.

### CINCO ANOS DEPOIS, DA EXPERIÊNCIA PARA AS PRESCRIÇÕES

Em 2001, Bailey teve publicado pelo Departamento de Justiça do Governo dos Estados Unidos o relatório ***Democratizando a Polícia no Exterior: o que fazer e como fazer***, relatando lições de observadores e participantes que tiveram experiências em mudanças de organizações policiais em outros países com o propósito de dar suporte à democracia.

O relatório foi baseado no estudo de três conjuntos de literaturas: 1) estudos de esforços para mudar práticas policiais em países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos; 2) resultados da experiência na assistência a países es-

13 Num trabalho recente de consultoria no município de Novo Hamburgo, RS, quando o Observatório de Segurança estava sendo reformulado, a PM lotada na cidade não participava de reuniões mesmo quando convidada.

trangeiros sob patrocínio bilateral e multilateral; e 3) relatos das ações de organizações não governamentais de direitos humanos para reparar abusos policiais. Nesse estudo foram revisados mais de 500 livros, artigos e documentos. Bailey observa que a bibliografia anexada ao relatório abrangia o maior número de materiais relacionados aos esforços para mudança de organizações policiais.

Ele procura enfatizar o princípio de polícia democrática que, claro, supõe ajustamento a governo democrático, algo inviável em contextos de governos sem apreço pela democracia. Quando se pensa numa reforma da polícia é necessário colocar a questão de sua contribuição para o desenvolvimento político democrático ao agir de acordo com alguns princípios que ele menciona:

1. “A polícia deve dar prioridade operacional ao atendimento de necessidades individuais dos cidadãos e grupos” (BAILEY, 2001, p. 13-15).

Bailey enfatiza aqui a característica da polícia como a mais pública manifestação da autoridade governamental. Nesse sentido a grande e dramática contribuição da polícia à democracia é responder às necessidades individuais dos cidadãos, ao invés de se concentrar nas ordens emitidas pelo governo. Por um mero telefone ao 190, caso do Brasil, a autoridade do governo se apresenta perante o cidadão sob o simbolismo do policial uniformizado. O governo vai de encontro ao cidadão através de seu policial, com sua autoridade, preparo para resolver emergências e até com instrumentos de força caso ela seja requerida para a solução do problema apresentado. Muitos chefes policiais podem se queixar do excesso de demanda da resposta policial para eventos pouco ou nada relacionados com as questões criminais, mas, lembra Bailey, o sistema de chamado de emergência precisa ser visto como instrumento de civilidade do governo. Atendendo demandas tão diversificadas a polícia reforça a legitimidade do governo, demonstrando praticamente que a autoridade do estado está sendo utilizada no interesse das pessoas, no verdadeiro interesse público.

2. “Polícia precisa prestar conta à lei mais do que ao governo” (BAILEY, 2001, p. 13-15).

O trabalho da polícia numa democracia deve ser pautado prioritariamente pelas regras legais, mais do que pelas direções do regime político do momento. É frequente no Brasil que governantes rompam essa prioridade, pretendendo, por exemplo, endurecimento das ações policiais, pressionando seus profissionais a confrontos letais que desafiam os limites das leis. Chefes policiais conscientes de suas responsabilidades sociais e legais não desvirtuam o trabalho profissional de seus subordinados a serviço de caprichos políticos temporários.

3. “Polícia deve proteger direitos humanos, especialmente aqueles que são necessários para o tipo de atividade política desenfreada que é a marca registrada da democracia” (BAILEY, 2001, p. 13-15).

A polícia deve ser contida pelos limites das leis, mas também proteger salvaguardas essenciais ao exercício da democracia, como a liberdade de associação e manifestação, além de repudiar detenções arbitrárias e ser imparcial em suas ações. Ou, como coloca Bailey, a polícia deve ser melhor do que o governo exige, mostrando o que a democracia significa na prática.

4. “Polícia deve ser transparente em suas atividades” (BAILEY, 2001, p. 13-15).

A atividade policial deve ser aberta à observação e fazer relatórios regulares sobre suas atividades. Não é o caso de esconder suas estruturas, custos, emprego de recursos e resultados operacionais só conhecidos sob pressão do ministério público ou quando escândalos expõem as entranhas da instituição.

Em 1967 o relatório da Comissão Presidencial sobre policiamento e administração da justiça nos Estados Unidos fez uma abordagem que passou a ser conhecida como a era científica da polícia americana. A partir daí as estratégias da polícia e suas ações táticas passaram a ser avaliadas com mais critério. Mudanças de mentalidade e busca de novos padrões de desenvolvimento policial pela oficialidade sênior das polícias promoveram mudanças nas polícias e nas práticas policiais, como o surgimento do policiamento comunitário.

Bailey observa que as experiências desenvolvidas pelos chefes de polícia nunca foram cuidadosamente catalogadas, até porque raramente os executivos policiais escrevem sobre sua experiência e as estratégias que deram certo. Daí a razão da maioria das conclusões a respeito de mudanças planejadas de policiamento terem vindo dos observadores acadêmicos e ampliada em muito estudos.

Bailey apresenta um conjunto das principais lições aprendidas sobre mudanças nos padrões operacionais das forças policiais, ao menos nas democracias desenvolvidas como os Estados Unidos<sup>14</sup>:

1. “Qualquer programa de reforma precisa ser baseado num entendimento claro e articulado das conexões entre os objetivos a serem alcançados e as ações propostas” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Bailey aponta algo muito comum nas polícias brasileiras e até nos projetos políticos que tratam dos temas da segurança pública: programas de mudanças são justificados apenas na pretensão de alcançar resultados. Isso acaba afetando a seleção de programas e alocação de recursos, inclusive financeiros, sem apontar qualquer evidência clara se os recursos irão produzir os resultados desejados. A criação de unidades especiais como unidade tática da Polícia Civil no Rio Grande do Sul ou a implantação de 17 batalhões táticos na PM paulista por imposição do governador são exemplos de programas sem base em evidências com os resultados pretendidos. No plano nacional de segurança pública elaborado no governo Temer está anotado no Objetivo 11, sobre financiamento das ações de segurança pública:

“c) condicionar a destinação e aplicação dos recursos a elaboração de políticas, planos, programas e ações à demonstração de existência de correlação entre os resultados pretendidos e dados e indicadores passíveis de verificação” (PNSP, 2018, p. 60).<sup>15</sup>

Um dos projetos mais controversos no Congresso Nacional, a PEC 51 do então senador Lindenberg Faria, tem previsão de reformas profundas das polícias, incluindo a possibilidade do governo da unidade federativa escolher o modelo policial que quisesse: manter as polícias civil e militar, tornar tudo civil ou militar,

14 Bailey, David H. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington: US Department of Justice, National Institute of Justice, 2001, p. 19-27.

15 Plano Nacional de Segurança Pública, Governo Federal, 2018, p. 60.

dar características de ciclo completo para as duas polícias. Nenhuma fundamentação como prega Bailey: “Programas de mudanças para serem bem-sucedidos precisam ser construídos com base em sólidas teorias apoiadas em experiências do mundo real” (BAILEY, 2001, p. 19).

2. A manutenção de lideranças comprometidas no nível mais elevado, especialmente os executivos seniores, é necessário para produzir toda mudança organizacional relevante.

Esse fundamento é genérico nas organizações públicas e privadas: reformas não andarão sem o apoio decidido dos chefes que compõem a cúpula da organização policial. Mudanças propostas por governadores, secretários da segurança e sugestões de acadêmicos costumam fracassar por deixar de observar esse princípio.

3. “A chave para mudar qualquer aspecto do trabalho policial é a gestão, ou seja, a maneira como os membros da instituição são levados a fazer os que as políticas demandam” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Ou seja, mudanças não ocorrem simplesmente emitindo ordens e estabelecendo metas. Administradores de todos os níveis da polícia precisarão criar condições para preparar, motivar e até obrigar o pessoal a fazer o pretendido. Nessa fundamentação Bailey formula alguns corolários:

a) Corolário 1 – Mudanças organizacionais não ocorrerão apenas com mudança de pessoal, sendo necessárias mudanças no sistema policial e na cultura da organização. Designar alguém para resolver um problema pontual é diferente de promover mudanças institucionais.

b) Corolário 2 – Recrutar e formar novos policiais não são suficientes para afetar as mudanças porque o reforço do sistema de administração é necessário para as inovações. Um dos erros observados na formulação e instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro foi a de criar um segmento de novos policiais “sem vícios” que acabaram desconectados do sistema e da cultura da PM e hostilizados pelos demais, até por ganhar vantagem salarial. E ressalte-se, como lembra Bailey e é comum nas polícias brasileiras, que policiais são muito desconfiados a respeito de mudanças apresentadas por novos chefes.

c) Corolário 3 – Policiais são mais prováveis de serem convencidos do valor de um novo programa pelo boca-a-boca dos colegas do que pela estatística de resultados. Quem conhece as peculiaridades da cultura organizacional das polícias sabe que há forte camaradagem entre os policiais, principalmente os militares, que precisa ser considerado quando se pretende impor mudanças. Sem o apoio de quem vai fazer será difícil a implantação de mudanças.

4. “Comportamento policial não pode ser mudado por reorganização formal dentro da polícia ou por uma reestruturação a nível nacional” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Ou seja, sem trabalhar a cultura da organização – a maneira como os policiais entendem o que a instituição espera deles – não haverá avanços significativos, inclusive porque cada polícia estadual e as federais têm contornos próprios dessa cultura. Um equívoco do Sistema Único de Segurança Pública é tentar impor

padronizações às polícias civis e militares que não afetarão o comportamento dos policiais. As mudanças organizacionais terão mais chance de sucesso se mostrarem importância para novos programas que tenham melhores condições de aceitação.

5. “Recursos materiais podem apoiar mudanças pretendidas, mas raramente são essenciais e nunca suficientes para alcançar as metas” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

De fato, não há resultados palpáveis nas ações policiais, na qualidade de seus serviços e nos resultados da redução de crimes mesmo com aporte de recursos materiais, tecnológicos e até salariais. Sergipe, por exemplo, conseguiu estabelecer um dos maiores salários policiais do país e amarga uma das piores estatísticas criminais. Não que recursos atrapalhem, eles podem reforçar um movimento de sucesso na direção das mudanças programadas, principalmente quando evitam usar recursos empregados em outras atividades consagradas. O novo programa não pode ser visto como “ladrão” de recursos das atividades existentes que continuarão ocorrendo.

6. “Reforma significativa requer ampla aceitação através de pessoal designado nos postos hierárquicos” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Essa aceitação precisa ser planejada cuidadosamente a partir de liderança comprometida com o projeto, fazer uma ampla discussão dos membros da cúpula com chefes experientes em operações policiais, criação de forças-tarefas com pessoal de todos os níveis para pensar em soluções concretas, discussão dos planos em seminários para todos os níveis de chefia, além de formulação de planos pilotos para testar as principais inovações.

Reforma em instituições policiais demanda trabalho intensivo e paciente porque é demorada, cumulativa e requer abundância de informações, comprometimento e envolvimento de todos.

Bailey chama atenção para dois fatores importantes nos processos de mudanças nas polícias: a) a busca de apoio de pessoal não diretamente envolvido com o processo, para evitar o “nós contra eles”; b) cada nível de supervisão precisa ser retreinado quanto aos fundamentos de cada mudança e as implicações para eles, já que a qualidade da supervisão é crítica para o sucesso do programa.

7. “Policiais não mudarão seu comportamento enquanto não perceberem que a mudança é também de seu interesse” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Mudanças que meramente aumentam a carga de trabalho ou são percebidas como problemáticas não serão adotadas. Mudanças devem trabalhar a favor dos que vão trabalhar com elas. São necessárias medidas para encorajar e motivar a adoção dos comportamentos necessários para as novas condutas.

8. “Muito cuidado deve ser adotado pelos agentes internos e externos do programa de mudança para não atacar motivações, conhecimentos e práticas que estão pretendendo mudar” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Mesmo certas mudanças críticas, como nas condutas de policiais agressivos que tendem ao uso abusivo da força, precisam de cuidado para não ofender e debater as novas referências comportamentais.

9. “Avaliações que privilegiam atividades do policiamento ao invés dos resultados obtidos tendem a reduzir a criatividade na organização” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Em muitas organizações policiais se enfatiza certos resultados intermediários das operações ao invés dos resultados almejados. Ainda é comum se verificar a produtividade policial como número de abordagens, de prisões feitas, de armas apreendidas ou de quilômetros percorridos no patrulhamento, tornando secundária a mensuração da evolução dos crimes e desordens. O foco nas ações (eficiência) ao invés dos resultados (efetividade ou eficácia) burocratiza a atividade policial e dificulta verificar as ações que verdadeiramente produzem os resultados de redução de eventos que perturbam a sociedade. Importante ressaltar que se avaliações são importantes no desenvolvimento das mudanças para os devidos ajustes, deve-se evitar avaliações muito negativas que podem desencorajar as reformas.

10. “Se a incidência de crimes e desordem estiver num nível inaceitável ou crescendo, a reforma policial será inibida” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Se a segurança pública estiver sob visível risco com a intensidade dos crimes, a reforma será vista como despropositada tanto pelo público como pelos policiais. Muitas vezes a reforma está sendo necessária justamente pela gravidade da situação, o que vai requerer gestão extremamente cuidadosa, mostrando-se a vantagem da inovação sobre as práticas que provocaram a crise. Será necessário demonstrar e convencer os chefes policiais de que os resultados não serão prejudicados e têm chance real de melhorar.

11. “Aumentar os contatos entre os policiais e pessoas do público é um importante meio de encorajar o desenvolvimento de uma instituição policial transparente e orientada por serviços” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

O público repara mais na polícia do que ela imagina. Policiais em geral pensam que a atenção que provoca venha mais de criminosos e infratores, deixando de dar mais atenção a demandas sociais para maior envolvimento nas atividades comunitárias e atrair cidadãos para conhecer as atividades policiais.

12. “Emitindo claros sinais de política organizacional acompanhada por adequadas sanções positivas e negativas é uma poderosa maneira de mudar o comportamento de policiais, mesmo em situações de alto estresse e urgência” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Bailey se refere nesse enunciado à preocupação frequente de chefes policiais quanto ao controle de comportamentos indesejáveis de seus policiais como abuso de uso da força quando estão sob estresse ou em situações de perigo. As pesquisas, todavia, mostram que os chefes policiais têm poder de contenção dos comportamentos inadequados se desenvolverem habilidades especiais de liderança e efetivamente utilizá-las, a despeito de pressões da cultura organizacional.

13. “Sindicatos e entidades representativas dos policiais devem ser incluídos no desenvolvimento de todo programa de reforma” (BAILEY, 2001, p. 17-27).

Algumas reformas nas polícias podem sofrer pressões significativas das entidades, principalmente, para o caso brasileiro, nos casos das polícias civis e fe-

derais. Bastaria exemplificar com o número de greves ocorrido nas polícias brasileiras entre 2008 e 2018: 715, sendo 52 delas de policiais militares. A única PM a não fazer greve – a última movimentação foi em 1961 – foi a PM de São Paulo, onde sempre foi usual o contato do comando da corporação com as lideranças de entidades para esclarecer mudanças, planos salariais etc. As entidades representativas vieram para ficar, fazem parte do ambiente policial e seu apoio pode ajudar na implementação de mudanças em suas instituições, ainda que seus objetivos não coincidam com as metas governamentais ou as demandas da população.

### **DOZE ANOS DEPOIS, UM POUCO SOBRE A POLÍCIA BRASILEIRA**

Em 2007, Bailey concedeu uma entrevista a Elizabeth Leeds, fundadora e membro do Fórum Brasileiro de Segurança e fez uma surpreendente revelação que, na verdade, confirma boa parte de seus pressupostos:

Por que não paramos de falar em policiamento comunitário? Por que não falamos em policiamento efetivo, de policiamento inteligente? Policiamento inteligente significa que é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim. E como se faz isso? Você presta ao público o serviço que o público pede a você que preste. Esse é agora meu mantra (BAILEY, 2007, p. 124).

A aproximação com a comunidade é cada vez mais necessária para articular as melhores respostas para a prevenção e deve se tornar uma atuação natural do policiamento, sem que precise de um rótulo. Achar respostas efetivas para problemas é o processo da inteligência no sentido do esforço mental.

Bailey ainda mantém a crítica a grupamentos táticos que invadem áreas que não conhecem e criam transtornos aos policiais que atuam nessas comunidades. Quando lhe é colocada a necessidade de reformas sociais e legais mais amplas, como oportunidades de trabalho para jovens, ele tem posição muito clara:

“Se a reforma da polícia tiver que esperar a reforma social, esqueça. Você tem que começar. A polícia pode fazer coisas significativas sem ter que esperar que os políticos acabem com a corrupção, que o nepotismo desapareça, que haja geração de trabalho para os pobres” (BAILEY, 2007, p. 126).

E, finalmente, Bailey coloca sua descrença em grandes reformas estruturais e autoridade no topo da instituição policial para mudar a prática da polícia nas ruas: “Se você quer mudar a prática, é melhor focar no trabalho que de fato as pessoas estão fazendo e demonstrar as vantagens de mudá-lo, ao invés de focar na mudança de estruturas organizacionais” (BAILEY, 2007, p. 121). E lembra um axioma da administração pública: a reorganização não muda o que as pessoas fazem.

## A POLÍCIA COMO RELEVANTE AGÊNCIA SOCIAL

David Bailey quando escreveu seu livro **Polícia para o Futuro** talvez imaginasse algo como 25 anos adiante daquele momento. Futuro é, no mínimo, o tempo de uma geração. Ainda estamos muito longe de realizar suas principais recomendações, mas elas mostram uma confiança muito forte no papel social da polícia numa sociedade democrática.

Quando assume definitivamente a responsabilidade de prevenir crime, a polícia não pode mais simplesmente patrulhar, responder a emergências e investigar, atividades sabidamente de escasso poder preventivo. Para essa gestão da prevenção, a polícia, na visão de futuro de Bailey, precisa se tornar agência de múltiplos propósitos para avaliar, planejar, mobilizar recursos e instituições e implementar medidas que possam produzir resultados. Isso fará a evolução da polícia como órgão de controle para instituição de melhoria social e terá um efeito transformador no papel da polícia ao mudar sua atenção do crime para as condições em que ocorre e das pessoas envolvidas para as circunstâncias que as envolve. O alcance de suas atividades expande além dos limites estreitos da ação policial habitual, na medida em que acaba se engajando na defesa de soluções a problemas sociais que afetam várias áreas de governo. Não se trata de pretender reformar a sociedade, mas trabalhar o maior espectro possível de circunstâncias locais que dão origem a crimes e desordens.

Embutido nesse potencial de afetar várias áreas sociais, a polícia pode até mobilizar mudanças relevantes por governantes e legislativos e acabar assumindo um certo papel de ator político. Claro que muitas organizações policiais podem preferir continuar fazendo seu papel de meramente reagir aos crimes e desordens que vão acontecendo incessantemente, mas estarão mais comprometidas com o passado do que com o futuro.

Existem outras razões mais instrumentais porque a polícia está sendo escolhida para conduzir um esforço combinado de prevenção ao crime. Os policiais são poderosos em termos de recursos, nas comunidades e nos locais onde os fatos acontecem. Nenhuma outra agência, à exceção das forças armadas, pode despachar recursos onde quer que eles sejam necessários, a qualquer hora, 365 dias por ano. Quando a polícia decide fazer algo, ela pode entregar. Polícia também tem uma vasta base de informações úteis sobre pessoas, condições sociais e instituições. Além disso, tendo visto o que significa ser pobre, marginal e desamparado nas modernas comunidades, ela está apta a ter considerável simpatia às dificuldades, ao menos ao pobre digno (BAILEY, 1994, p. 125-126).

Bailey faz um alerta relevante em relação às sugestões de criar novas estruturas não policiais de prevenção. É preferível ir mudando a polícia que aí está para que seja mais efetiva. “Seria irrealista esperar que um público temeroso confiasse sua segurança a inexperientes instituições de prevenção do crime” (BAILEY, 1994, p. 145).

## **E A SEGURANÇA PÚBLICA?**

Bailey faz poucas referências a “segurança pública”, mencionando-a como possível resultado geral do conjunto de fatores que podem ser articulados e convergir para um estado de certa tranquilidade na população. Mas não se refere à segurança pública como um conjunto de instrumentos que possa ser administrado por um gestor ou por uma organização de governo, como uma secretaria da segurança pública, até porque muitos dos instrumentos críticos estão fora do alcance da administração pública, como a cooperação comunitária.

Seus estudos e sua prática em organizações policiais de vários países o levaram a considerar que esse estado de coisas, chamado segurança pública, não pode ser obtido com o trabalho policial tradicional de patrulhar, responder chamados de emergência, investigar e atuar em desordens públicas de maior gravidade.

A capacidade de prevenção da polícia é escassa e ela deve se aplicar em buscar parcerias junto da comunidade para ampliar a qualidade das respostas na prevenção dos crimes e desordens. Polícia é, portanto, o foco de seus estudos e o principal fator para promover a segurança de uma sociedade, desde que não se considere o único fator capaz de fazer isso. Embora a longo prazo a segurança dependa do alívio das angustiantes condições sociais, a curto prazo esse alívio depende da criação de segurança, a construção coletiva que se realiza a cada dia.

David Bailey faleceu no dia 10 de maio de 2020 aos 87 anos de uma vida pro-fícua e exemplar com uma produção acadêmica lastreada nos estudos de campo em múltiplas polícias, sociedades e governos. Seus dois grandes interesses foram o estudo de mudanças estratégicas nas organizações policiais e a comparação entre práticas internacionais dessas instituições. Como me disse recentemente Jack Greene: “David foi um homem bom, um amigo e certamente um acadêmico internacional, num tempo em que não se pensava muito sobre as experiências internacionais da polícia”.

## **SELEÇÃO DE LIVROS E ARTIGOS DE DAVID BAILEY**

Estes textos foram relacionados por Jack Greene, que foi responsável pelo Departamento de Justiça Criminal da Northwestern University e amigo de David Bailey.<sup>16</sup> Os textos com asterisco são indicados como mais relevantes para iniciar o aprofundamento nas ideias de Bailey.

Bailey, D.H. (1975). **The Police and Political Development in Europe**. In Tilly, C. (Ed), *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Bailey, D.H. (1976). **Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States**. Berkley: University of California Press.

Bailey, D. H. (1985). **Patterns of Policing**. New Brunswick: Rutgers University Press.

Bailey, D.H. (1989). **A Model of Community Policing: The Singapore Story**. Washington, D.C: National Institute of Justice.

---

<sup>16</sup> Relação elaborada por Jack Greene e encaminhada pessoalmente a este autor.

- \*Bailey, D.H. (1994). **Police for the Future**. New York: Oxford University Press.
- Bailey, D.H. (1995). **A Foreign Policy for Democratic Policing**. *Policing & Society*, 5, 79-93.
- Bailey, D.H. (1999). **Policing: the World Stage**. In Mawby, R, I. (Ed), **Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century**. London: Routledge.
- \*Bailey, D.H. (2001). **Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it**. Washington, D.C: National Institute of Justice.\*Bailey, D.H. (2006). **Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad**. New York: Oxford University Press.
- Bailey, D.H. (2008). **Police Reform: Who Done It?** *Policing & Society*, 18:1, 7-17.
- Bailey, D.H. (2009). **Democratic Policing**. In Wakefield, A. & Flemming, J. (Eds), **The Sage Dictionary of Policing**. Thousand Oaks, CA: Sage.
- \*Bailey, D. H. & Mendelsohn, H., (1969). **Minorities and the Police: Confrontation in America**. New York: The Free Press.
- Bailey, D.H. & Skolnick, J.R. (1988). **Community Policing: Issues and Practices Around The World**. Washington D.C: National Institute of Justice.
- \*Bailey, D.H. & Perito, R. (2010). **The Police in War: Fighting Insurgency, Terrorism and Violent Crime**. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- \*Bailey, D. H. & Perito, R. (2011). **Police Corruption: What Past Scandals Tell Us About Future Challenges**. Washington DC: Institute for Peace.
- Bailey, D.H & Shearing, C. (1996). **The Future of Policing**. *Law & Society Review*. 30:3, 585-606.
- \*Bailey, D.H & Shearing, C. (2001). **The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda**. Washington, DC: National Institute of Justice.
- \*Bailey, D.H & Weisburd, D. (2009). **Cops and Spooks: The Role of the Police in Counter Terrorism**. In Weisburd, D. et.al (Eds), **To Protect and Serve: Policing in an Age of Terrorism and Beyond**. New York: Springer.