

Somente respeitando o público a polícia vai ser eficaz na prevenção do crime

David Bayley, entrevistado por Elizabeth Leeds

Tradução: Liana de Paula  lianadepaula@uol.com.br

David H. Bayley é um estudioso da polícia reconhecido internacionalmente. Realizou diversos estudos sobre a história da polícia e a polícia em sociedades contemporâneas. Mostrou, a partir de seus estudos e pesquisas empíricas, como as polícias podem tornar-se instituições democráticas e capazes de reduzir o crime e a violência na sociedade: “... a experiência mundial é conseguir o respeito do público primeiro, e então você vai encontrar pessoas oferecendo a informação que verdadeiramente torna a polícia eficaz. Em outras palavras, acredito que, para conseguir que a polícia mude, defender a reforma com base na eficácia tem muito mais poder do que argumentar baseado em normas e valores”.

Nesta entrevista, concedida a Elizabeth Leeds, Bayley afirma que reformas policiais devem ter como objetivo principal mudanças incrementais de comportamentos e práticas, independentemente de amplas reformas em organizações policiais e na sociedade. Reafirma a importância da avaliação e do controle interno e externo do trabalho da polícia, mas diz que os policiais somente colaboram quando avaliações e controles têm como objetivo aperfeiçoar o trabalho e aumentar a eficácia da polícia.

Sobre o policiamento comunitário, diz que é uma filosofia de polícia e não uma unidade ou departamento da polícia. Diante da multiplicidade de experiências identificadas como “policiamento comunitário” e da diversidade de nomes atribuídos a este tipo de policiamento, Bayley propõe focar atenção na eficácia da polícia e do policiamento: “Nós temos que falar em policiamento inteligente e policiamento inteligente leva a policiamento com respeito ao público, e policiamento com respeito requer responsabilização (*accountability*)”.

Mudanças incrementais de curto prazo podem acontecer na ausência de reformas estruturais mais amplas?

LEEDS: *Nos seus trabalhos mais recentes, fiquei impressionada com seus comentários sobre a importância de visões comparativas internacionais para os departamentos de polícia, seja nos Estados Unidos ou em outros lugares – olhar comparativamente internacionalmente para ter uma perspectiva mais ampla de modo a aumentar as chances de reformas bem sucedidas. O assunto da exportabilidade ou importabilidade das práticas policiais é problemático. O senhor menciona que a possibilidade de importar ou exportar com sucesso depende da prática ou do procedimento particular que está sendo exportado ou importado. Vários de nossos colegas policiais no Brasil questionam a possibilidade de importar com sucesso experiências quando reformas estruturais mais amplas, tais como, por exemplo, a integração das operações das polícias civil e militar, permanecem tão difíceis.*

BAYLEY: A resposta é sim. Penso que, em muitos casos, focar a prática e o comportamento é o resultado a ser procurado dentro de qualquer estrutura existente. Realmente penso que há um axioma na administração pública segundo o qual a reorganização não muda o que as pessoas fazem. Se você quer mudar a prática, é melhor focar no trabalho que de fato são as pessoas que fazem e demonstrar as vantagens de mudá-lo, ao invés de focar na mudança de estruturas organizacionais. Aí é onde devemos focar, mais do que supor que se você tiver a estrutura mais ampla correta e se você tiver algumas pessoas no topo que falam a filosofia correta as coisas irão mudar nas ruas. Não irão. Todos sabemos disso. A estrutura no Brasil, como você apontou, está enraizada em compromissos políticos feitos no passado. Pensar que se pode mudar isso sendo um reformador da polícia é pedir muito. Há alguns países no mundo onde penso que você tem que fazer exatamente isso [isto é, mudar a estrutura] – por exemplo, nos antigos países comunistas do Leste Europeu ou outros países da América Latina que tenham tido conflitos internos. Então, quando se fala em mudar práticas, é uma questão empírica se você pode trasladar ou importar experiências. Haverá algumas

“
Realmente penso
que há um axioma
na administração
pública segundo
o qual a
reorganização não
muda o que as
pessoas fazem.”

práticas que serão difíceis devido a razões históricas e culturais, mas você não pode nem saber disso até que você tente. Então, sou mais otimista no que se refere a trabalhar no nível de quem executa as práticas. Isso não quer dizer que é fácil, mas, se você pode convencer as pessoas que realizam o trabalho que a prática importada é interessante para eles e para o sucesso do trabalho que eles têm que fazer, então você pode conseguir.

LEEDS: *Nos países em que você trabalhou e que são mais parecidos com o Brasil – tais como Índia e África do Sul, há alguns exemplos onde esse tipo de intervenção foi bem sucedida nos níveis mais baixos?*

BAYLEY: Vou dar um exemplo ainda melhor. Acredito que as maiores mudanças no comportamento policial ocorreram em Singapura nos anos 1980 e início dos anos 90, onde eles tinham um modelo de cima para baixo – uma mentalidade de distribuir os policiais, não consultar o público, fazer rondas em viaturas. Eles mudaram e adotaram o sistema japonês do Koban em aproximadamente três anos. Tinham consultas à comunidade, começaram a organizar grupos de vigilantes comunitários, tinham escritórios-satélites de delegacias – muitas práticas que eram japonesas e nunca tinham sido vistas no modelo inglês que havia vigorado por lá até os anos 1980. Os dirigentes da polícia disseram: “precisamos nos aproximar do público em uma sociedade multirracial e servi-lo melhor para que ele esteja do nosso lado”.

LEEDS: *Qual foi o ímpeto para que isso acontecesse?*

BAYLEY: O ímpeto foi que Lee Kwan Yew, primeiro ministro de Singapura após a independência, queria realmente mobilizar a polícia para a criação do “novo homem de Singapura”, como se chamava na época. De forma bastante confucionista, ele acreditava que deveria haver moralidade de cima a baixo e que o Estado deveria se emular a família. Houve um esforço de mobilização de todas as burocracias, para que a polícia e a sociedade civil trabalhassem em harmonia, trabalhassem juntas moral e politicamente. Ele percebeu que a polícia era crucial nesse esforço. A Índia é mais complicada. Muitos de nós tentamos. Houve

Sou mais otimista no que se refere a trabalhar no nível de quem executa as práticas.

todo tipo de movimento de reforma. O que funcionou relativamente bem em vários lugares foi sob a égide do policiamento comunitário e tentava estabelecer escritórios em diversos lugares onde vários órgãos governamentais, inclusive a polícia, tinham um escritório próprio – uma espécie de shopping-center de serviços governamentais. A polícia então organizou conselhos de consultivos de vizinhança – simples policiamento comunitário. O policiamento comunitário tem um histórico irregular na Índia; apesar do começo animador, tem sido um constante recomeçar. Há certos lugares, tais como o estado de Tamil Nadu e a cidade de Chennai (antiga Madras), que são mais promissores.

Provavelmente, a melhor perspectiva é a África do Sul que, sob a influência de Mandela e após 1994, tem realmente tentado fazer com que a consulta e organização da comunidade funcione. Clifford Shearing foi importante nesse esforço – ele está agora na Universidade da Cidade do Cabo, chefiando o Instituto de Criminologia. Certamente, tenho a sensação de que [na África do Sul] eles conseguiram ir além de fazer do policiamento comunitário apenas uma filosofia e pelo menos desenvolveram alguns programas-piloto, especialmente nas *townships*. O antigo modelo da “polícia como ocupante” evoluiu para o início de uma nova relação – “eles estão do nosso lado e nós estamos do lado deles”. Acredito que são exemplos razoáveis.

Luta contra o crime versus serviço à comunidade

LEEDS: *O policiamento comunitário no Brasil se tornou um conceito amplamente difundido, houve muitas experiências de policiamento comunitário em todo o país. Isso inevitavelmente leva à tensão entre o papel tradicional da polícia de luta contra o crime e os papéis comunitários da polícia, que são mais recentes e mais socialmente orientados. No Brasil, assim como na Índia e na África do Sul, a grande questão é a desconfiança entre a polícia e as comunidades pobres. Como se pode reconciliar os dois papéis?*

BAYLEY: É muito difícil. Acredito que a única grande reforma

“
O que funcionou
relativamente bem
em vários lugares
foi sob a égide
do policiamento
comunitário

Policiamento inteligente significa que é possível reduzir o problema da criminalidade se você tem o público do seu lado. É simples assim.

que poderia ser feita é ter a polícia atendendo a chamadas individuais por serviços de forma que seja percebida pelo público como útil. Isso quer dizer que a polícia tem que ter também um bom serviço de referência [para outros serviços]. Não se pode apenas dizer ao público “Não podemos ajudar” e mandá-lo embora. Acredito que a propaganda boca a boca se espalharia instantaneamente entre os pobres de que quando se vai à polícia boas coisas acontecem. A polícia tem que querer fazer isso, querer ouvir cuidadosamente a população. Há outras coisas a serem feitas – por exemplo, mudar a natureza hostil dos prédios policiais, construir banheiros, ter lugares onde as mães possam cuidar de seus bebês, assegurar que os operadores da central telefônica atendam prontamente às ligações e prestem atenção ao que está sendo dito. É muito interessante, aqui nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, as comunidades pobres e as minorias procuram prontamente a polícia porque é o único lugar onde serão atendidas.

Eu desisti de falar em policiamento comunitário. Aproximadamente há um ano atrás, a Organização das Nações Unidas me pediu para escrever seu documento sobre o policiamento comunitário e como implementá-lo. Escrevi, mas, ao final, disse: “por que não paramos de falar em policiamento comunitário? Por que não falamos de 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.

Policiamento comunitário especializado versus orientação comunitária mais geral

LEEDS: *Outro tópico referente ao conceito de policiamento comunitário (ou como o senhor queira chamar) é se você cria unidades especializadas e separadas de policiamento comunitário ou se você tenta inculcar a filosofia do policiamento comunitário na polícia de forma mais generalizada.*

BAYLEY: A resposta é a última opção, especialmente no que se refere aos primeiros a atender a chamada policial. Na polícia uniformizada, todos devem querer fazer isso. Estou lidando com isso neste momento na Irlanda do Norte, onde estou na Comissão de Monitoramento. Eles prefeririam dividir a força policial. Em lugares onde há um serviço policial dividido (i.e. polícia comunitária vs. o resto do serviço), inevitavelmente, a Polícia Comunitária não recebe o devido respeito, seus policiais se tornam cidadãos de segunda classe. Outro problema é que os esquadrões especializados que simplesmente respondem a chamados não desenvolvem os instintos sobre quem são as pessoas respeitáveis e as más pessoas da comunidade.

Há vários exemplos disso nos anos recentes em Nova Iorque – o caso mais recente foi o dos cinquenta tiros disparados contra Sean Bel e seus amigos, e o caso Amidou Diallo de alguns anos atrás. São exemplos de esquadrões especializados na luta contra o crime que não sabiam nada, em termos sociais, sobre onde estavam e sobre a comunidade. Está-se muito melhor quando se coordena operações nas quais os policiais conhecem a localidade. Esquadrões especializados invariavelmente arrumam problema. Lembro-me que, há vários anos atrás, essa questão me foi trazida por um capitão da região sul e amplamente afro-americana de Chicago. Ele criou uma regulamentação na qual os policiais de um distrito policial não podiam nem mesmo almoçar na região de outro distrito, porque eles inevitavelmente veriam as pessoas na rua e interviriam. E acabariam intervindo sobre as pessoas erradas, tomariam decisões equivocadas. Então, penso que realmente se deve desenvolver uma polícia baseada na localidade.

Penso que realmente se deve desenvolver uma polícia baseada na localidade.

Reforma da polícia versus reformas sociais mais amplas

LEEDS: *Uma questão correlata é a noção de que sem reformas sociais e legais mais amplas – por exemplo, melhoria dos serviços sociais, ampliação das oportunidades de trabalho para jovens de famílias de baixa-renda, etc. – o trabalho da polícia encontra-se limitado.*

BAYLEY: 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. Reforma policial tem que começar de alguma forma. Entendo que você tem que lidar com “o sistema”, mas agora vamos falar sobre o que você pode fazer no sistema. Para começar o processo de mudança, tem-se que deixar as pessoas desabafarem, reclamarem sobre os problemas institucionais, e finalmente dizer a elas “Podemos ir para casa, terminamos por aqui, ou ainda podemos fazer algo?” O processo demora um pouco, mas finalmente você chega ao ponto quando as pessoas dizem “Não podemos continuar como estamos. Quais são as coisas mais importantes que podemos fazer agora? Vamos construir a agenda?” É onde você começa.

A polícia pode fazer coisas significativas sem ter que esperar que os políticos acabem com a corrupção.

Avaliação no policiamento

LEEDS: *O senhor menciona em seu trabalho que, nos Estados Unidos, foi apenas nos últimos quarenta anos que a polícia passou a querer reconhecer a importância da avaliação e que foi muito difícil no começo. Em um país como o Brasil, onde as instituições policiais são muito fechadas, muito desconfiadas frente à intervenção externa, como você começa a convencer a polícia de que a avaliação é necessária?*

BAYLEY: Penso que há duas coisas. Primeiro de tudo, nunca tente avaliar programas mais amplos de policiamento comunitário como um todo. Isso quer dizer muitas coisas. Você pode avaliar táticas e programas particulares. Por exemplo, penso que os manuais de resolução de problemas que Herman Goldstein está publicando – são em torno de 75 no momento – são muito úteis. Alguns deles foram avaliados. Pode-se avaliar quando se tem um *input* claro, específico, uma definição clara sobre o que se quer atingir, sobre o problema que se quer eliminar. O próximo passo é avaliar projetos nos quais o *input* é relativamente

claro. Finalmente, os projetos devem ser também aqueles com os quais dirigentes policiais realmente se importam. Se você fizer avaliações cujos resultados dirão a eles como fazer um trabalho melhor, o trabalho do qual depende o futuro deles, eles aceitarão a avaliação. Mas se você quiser avaliar a polícia de uma perspectiva mais ampla sobre corrupção ou *accountability* ou orientações democráticas dos oficiais, isso não vai funcionar.

Na realidade, os dirigentes policiais dos Estados Unidos foram bastante resistentes em relação a fazer algo sobre o crime. Chegamos até eles ao dizermos “Vocês estão realmente interessados em fazer algo sobre o crime?” Se sim, você quer descobrir se o que está fazendo está realmente sendo efetivo? Se, nesse ponto, eles ainda não quiserem, você os desafia apontando que, então, não podem fingir estarem seriamente interessados na redução do crime e da desordem. Chame sua atenção para essa contradição. Muitos dirigentes policiais alegavam que eram regidos pelos números e que queriam dar resposta às demandas dos políticos e da comunidade. Mas, quando oferecemos avaliar seus programas, eles resistiram, eles não eram realmente sérios, eles estão na “gestão da aparência”. A maioria queria aparecer como se estivesse fazendo algo sobre o problema da criminalidade, mas não queria realmente coletar a evidência.

Não obstante essa resistência, isso está começando a mudar. Em anos recentes, chefes de polícia de Kansas City, Houston, Newark, Nova Iorque, Charlotte, e outras cidades, mostraram verdadeiro interesse, mostraram que eram sérios e abertos a ajuda. As coisas realmente mudaram nos últimos anos e há agora uma extensa lista de departamentos policiais que realmente querem saber se estão sendo efetivos. Nós agora atingimos um ponto no qual se uma força policial não quer ser séria sobre o crime, ela será vista como pré-histórica por seus colegas no país. Isso foi o que mudou nos Estados Unidos.

LEEDS: *O que foi mais importante no fomento essa mudança?*

BAYLEY: Um dos fatores essenciais foi a existência do Fórum de Pesquisa Executiva Policial – PERF [no inglês, Police Executive Research Forum]. Estar associado ao PERF tornou-se algo positivo. O PERF foi uma marca de progresso, foi reconhecido.

“Nós agora atingimos um ponto no qual se uma força policial não quer ser séria sobre o crime, ela será vista como pré-histórica por seus colegas no país. Isso foi o que mudou nos Estados Unidos.”

Acho que é um grande erro falar de justiça criminal como sendo ou um sistema do devido processo ou um sistema de controle criminal.

Alguns dos chefes de polícia mais importantes passaram pelo PERF, estiveram dois anos lá. Tornou-se uma espécie de escola de graduação para chefes de polícia progressistas e em ascensão; fez pesquisa qualitativa. Desde o início, estava interessado na gestão efetiva com avaliação. E o seu Fórum Brasileiro de Segurança Pública poderia desempenhar o mesmo papel. Poderia tornar-se equivalente ao PERF e realizar o mesmo tipo de função. Pode ser um recurso real para a polícia se lhe derem uma chance em alguns lugares selecionados e com condições de fazer um experimento real.

A questão do Monitoramento

LEEDS: *Um dos assuntos mais complicados no Brasil é o do monitoramento. A maioria de nossos colegas brasileiros não leu seu último livro. Eu gostaria de citar uma pequena passagem e capturar sua reação da perspectiva do Brasil.*

“Apesar de eu reconhecer que a segurança é um requisito para a democracia, tanto por definição quanto para sua operacionalização, não tornei a efetividade do controle da criminalidade uma característica da polícia democrática. A capacidade de criar a ordem é uma faca de dois gumes. Ser efetivo na manutenção de uma ordem essencial é necessário para a polícia em um Estado democrático, mas essa capacidade pode ser usada para aumentar e negar a liberdade política. De fato, a tensão entre liberdade e ordem é um problema que todas as democracias enfrentam, na maioria das vezes de forma intensa em países recém saídos de conflitos internos ou regimes repressivos”.

BAYLEY: Não acho que devemos considerar [liberdade e ordem] como alternativas excludentes. Acho que é um grande erro falar de justiça criminal como sendo ou um sistema do devido processo ou um sistema de controle criminal. É apenas respeitando o devido processo que a polícia será efetiva na prevenção ao crime. É fácil para eu dizer isso. Estou em Nova Iorque, que é uma

cidade bem policiada. Para ter realmente certeza do que digo, teria que saber o que as pessoas têm tentado ao longo dos anos no Brasil. Acho que esta é a experiência mundial: conquiste o respeito do público primeiro, e então você encontrará pessoas que fornecem as informações que fazem a polícia verdadeiramente efetiva. Em outras palavras, acredito que, para fazer com que a polícia mude, usar a efetividade como argumento é muito mais poderoso do que argumentar em termos de normas e valores.

A melhor discussão sobre isso está no Relatório Patten da Irlanda do Norte – produzido pela Comissão Independente de Policiamento da Irlanda do Norte, em 2000. Eles tiveram trinta anos de problemas e conflitos sectários, e essa Comissão inteligentemente disse que, com efeito, “o respeito aos direitos humanos por parte da polícia é a melhor maneira de reduzir a criminalidade”. Não precisa simplesmente crer no que digo, teste, experimente. Penso que se você puser um diferente tipo de polícia nos *bustees* da Índia, nas favelas da América Latina, o público lhe daria as boas-vindas e começaria a ver a redução da criminalidade. Certamente, isso foi verdade nas *townships* da África negra, quando foi seriamente tentado.

LEEDS: *Uma última reflexão?*

BAYLEY: Minha reflexão sobre a reforma da polícia costumava ser mais complicada, mas o que lhe disse hoje é onde estou realmente agora. Temos que falar mais sobre policiamento inteligente, e o policiamento inteligente leva ao policiamento com respeito, e o policiamento com respeito requer responsabilidade [*accountability*]. Essas duas questões caminham juntas porque são inteligentes, e como sabemos se são inteligentes no Brasil? Vamos descobrir.

“Temos que falar mais sobre policiamento inteligente, e o policiamento inteligente leva ao policiamento com respeito, e o policiamento com respeito requer responsabilidade.”