

POLICIAMENTO EFICIENTE E COM RESPEITO:
DOIS EXEMPLOS NO SOUTH BRONX

Robert C. Davis
Pedro Mateu-Gelabert
Vera Institute of Justice

Março de 1999

© Vera Institute of Justice, Inc. 1999. Todos os direitos reservados.

A pesquisa para este relatório foi possível graças à bolsa da Ford Foundation. O Departamento de Polícia de Nova York e o Conselho de Revisão de Queixas Cíveis cooperaram interinamente e deram suporte para a pesquisa. Os pontos de vista sem fontes citadas são opiniões dos autores e não necessariamente representam a posição oficial da Ford Foundation, do Departamento de Polícia de Nova York, do Conselho de Revisão de Queixas Cíveis ou da Cidade de Nova York. Cópias adicionais deste relatório podem ser obtidas no departamento de comunicações do Vera Institute of Justice, 377 Broadway, Nova York, NY, 10013, 212/334-1300. Uma versão eletrônica deste documento está disponível no website www.vera.org.

Resumo

O índice de criminalidade na Cidade de Nova York diminuiu dramaticamente desde 1990. Esse declínio tornou-se particularmente notável com a introdução de um conjunto de novas estratégias em 1994. No entanto, o número de queixas civis contra a polícia aumentou dramaticamente depois de 1993. Em 1998, o número de reclamações permanece 40% acima do nível de 1993. Essas duas tendências, movendo-se em direções opostas, levaram muitos a acreditar que o preço inevitável a ser pago pela diminuição na criminalidade é uma força policial agressiva que gera animosidade e ressentimento.

Este estudo dos pesquisadores do Vera Institute of Justice rejeita essa conclusão, demonstrando que dois comandantes em pelo menos dois bairros foram capazes de reduzir o número de queixas contra seus oficiais, abaixo do nível de 1993, enquanto presenciavam o mesmo declínio dramático na criminalidade característico da cidade como um todo. O estudo demonstra que uma redução na criminalidade pode ser obtida enquanto se pratica um policiamento com respeito.

Os pesquisadores do Vera examinaram em detalhes os níveis de criminalidade e de queixas civis contra a polícia em dois distritos policiais servindo bairros problemáticos no South Bronx. Nos dois distritos, a criminalidade e as queixas diminuíram. Os pesquisadores então examinaram uma variedade de possíveis explicações para o declínio das queixas civis. Eles analisaram estatísticas fornecidas pelo Departamento de Polícia e pelo Conselho de Revisão de Queixas Civis e entrevistaram diversos policiais, de comandantes dos distritos a policiais da patrulha.

Os autores concluíram que a explicação mais provável para o declínio das queixas civis contra a polícia nesses dois distritos reside nos métodos particularmente eficientes implementados por seus comandantes. Outras explicações possíveis, incluindo a diminuição no número de detenções e as mudanças demográficas da comunidade, não podem ser consideradas para um declínio substancial nas queixas, particularmente em 1997 e 1998.

Embora eles tenham adotado estilos de administração contrastantes, os dois comandantes melhoraram o modo de supervisão dos policiais do distrito e melhoraram também as relações com a comunidade. Os comandantes asseguraram que o treinamento do Departamento fosse reforçado com um treinamento específico dentro de seus distritos. Eles administraram com zelo os programas de monitoramento do Departamento para policiais implicados, criando conseqüências reais para os citados em queixas civis. Eles combinaram policiais jovens com problemas de comportamento com policiais mais experientes. Em resumo, os oficiais no comando nesses dois distritos policiais tomaram medidas comuns do Departamento de Polícia e as usaram para difundir suas visões de como a polícia deveria interagir com o público. O talento de gerenciamento permitiu que os residentes desses bairros colhessem os benefícios de taxas de criminalidade mais baixas ao mesmo tempo que usufruíam dos benefícios de um policiamento com respeito.

Tendências recentes no policiamento e na redução da criminalidade na Cidade de Nova York

Abordagem no policiamento na Cidade de Nova York

Em 1994, o Departamento de Polícia de Nova York iniciou uma nova tática de policiamento. Pela primeira vez, os comandantes dos distritos receberam a responsabilidade pela redução dos níveis de criminalidade em suas jurisdições. Em reuniões semanais do "COMPSTAT", as tendências da criminalidade eram examinadas, usando técnicas avançadas de mapeamento utilizando computadores poderosos, capazes de apontar os crimes a nível de quarteirão. Os comandantes dos distritos foram chamados para relatar os crimes e questionados sobre detalhes das estratégias correntes para tolher as manifestações criminais em seus distritos.

O COMPSTAT é um processo inovador de usar o mapeamento e as estatísticas por computador para localizar as ocorrências de crimes e responsabilizar os comandantes dos distritos pela redução da criminalidade em suas áreas. Em janeiro de 1994, William Bratton, chefe do Departamento e então comissário de polícia, iniciou uma convergência de todos os comandantes de distritos de todos os bairros da cidade de Nova York para examinar os incidentes criminais recentes em um punhado de distritos selecionados. Hoje, os encontros ocorrem duas vezes por semana às 7:00 da manhã. Os comandantes dos distritos selecionados são convocados, com 24 horas de antecedência, a comparecer diante do chefe do Departamento e explicar o que estão fazendo para combater os incidentes e as tendências criminais em seus territórios. Essa explicação se dá diante do mapa do distrito apontando as ocorrências. O comissário Bratton utilizou os encontros do COMPSTAT para comunicar as metas e as estratégias do Departamento como um todo para a cadeia de comando. Recentemente, o chefe do Departamento deu início ao processo de responsabilização dos comandantes dos distritos pela queixas civis contra os policiais de suas unidades. O COMPSTAT tornou-se também um fórum para policiais de diferentes distritos, onde eles podem compartilhar suas estratégias e coordenar seus esforços comuns. Programas semelhantes ao do COMPSTAT foram adotados em Nova Orleans, Los Angeles, e outras cidades. O Departamento de Polícia de Los Angeles batizou seu programa de FASTRAC, a sigla, em inglês, de foco, responsabilidade, estratégia, trabalho em equipe, resposta e coordenação. Os policiais são questionados sobre os crimes que ocorrem durante suas vigílias, mas também sobre queixas civis, tempos de resposta, despesas extras, uso desnecessário de força e outros problemas. Os descrentes dessa estratégia argumentam que existe uma pressão muito grande sobre a polícia para produzir estatísticas em declínio. Em face de repreensão e de humilhação, os comandantes podem se sentir tentados a divulgar uma quantidade menor de crimes, amenizar os crimes sérios e reportá-los como crimes leves ou simplesmente falsificar os números. Outros dizem que isso não é tão importante, uma vez que os distritos sempre divulgaram um número menor de incidentes. Além disso, os crimes graves, como homicídios, não podem ser falsificados.

O COMPSTAT incentivou os comandantes a reduzir a criminalidade. Até certo ponto, os meios para se obter os resultados almejados foram deixados a cargo dos comandantes. Mas o Departamento também desenvolveu diversas novas estratégias que todos os comandantes deveriam adotar. William Bratton, o comissário de polícia de 1994 a 1996, foi o proponente da teoria de policiamento das "janelas quebradas" formulada por James Q. Wilson e George Kelling na edição de fevereiro de 1982 no boletim *The Atlantic Monthly*. Sob sua direção, o Departamento de Polícia de Nova York instituiu o policiamento contra infrações de "qualidade de vida", como o consumo de bebidas alcóolicas em público, o não pagamento de tarifas no metrô e vandalismo — ofensas que são normalmente deixadas de lado para concentrar esforços contra os crimes mais graves.¹ De acordo com a teoria das janelas quebradas, a adoção de tais medidas contra essas formas de comportamento antisocial emite a mensagem para a comunidade que o desrespeito às leis, sejam elas quais forem, não é tolerado.

A noção das janelas quebradas era uma parte importante de um programa de policiamento comunitário adotado sob a prévia administração municipal.² Em 1994, no entanto, o objetivo da estratégia mudou de foco: da redução dos sinais de desordem para se "concentrar em estratégias para melhorar o concentrar esforços e aumentar o número de detenções".³

Os comandantes da polícia acreditaram que coagindo os estatutos de qualidade de vida poderia prevenir os crimes graves. A prisão de jovens numa noitada de baderna por consumir bebidas alcóolicas às seis da tarde poderia prevenir um assalto que eles cometeriam às dez da noite, uma vez que estariam bêbados e fora de controle. A detenção por pequenas infrações tornou mais arriscado o porte de armas em público. E ainda, as pesso⁴as detidas por pequenas infrações poderiam estar sendo procuradas por crimes mais graves.

A nova política do Departamento de Polícia de Nova York foi delineada em uma série de pequenos manuais. Os três primeiros lidavam com armas, violência juvenil e drogas. Essas estratégias reconheciam o que os catedráticos também abraçavam: o crescimento dos níveis de crimes violentos na segunda metade dos anos 80 estava

¹ William Bratton, *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic* (Nova York: Random House, 1998), 229.

² Jerome McElroy, Colleen Cosgrove e Susan Sadd, *Community Policing: The CPOP in New York* (Nova York: Sage, 1993), 15.

³ Clifford Krauss, "Giuliani and Bratton Begin Push to Shift Police Aims and Leaders," *The New York Times*, 26 de Janeiro de 1994, caderno. A, p. 1.

⁴ *Turnaround*, 168.

associado a jovens envolvidos com drogas e armas de fogo.⁵⁵ A polícia empenhou-se para manter as armas longe das mãos dos criminosos potenciais. Os casos de prisão em que o envolvido tinha uma arma de fogo foram acompanhados de perto para identificar os cúmplices e a origem das armas. A Unidade de Combate ao Crime de Rua na cidade inteira foi acionada numa operação concentrada em áreas de alta incidência de violência envolvendo armas de fogo, num esforço para aumentar o número de prisões e diminuir a taxa de crimes violentos nos bairros mais perigosos. O número de policiais jovens de cada distrito triplicou e times de policiamento escolar foram criados para localizar e devolver os estudantes que faltavam as aulas. Permitiu-se que as Unidades de Narcóticos de Distrito usassem policiais a paisana pela primeira vez desde 1985. Policiais em patrulha foram escalados para assegurar áreas onde forças especiais tivessem fechado zonas de tráfico de drogas. A polícia fechou os locais onde o comércio de droga acontecia e confiscou carros utilizados para o transporte das drogas.

Utilizando dados do COMPSTAT, a polícia começou a focalizar os "pontos quentes" do crime: locais onde antecipava-se o tráfico de drogas, de armas ou onde crimes violentos pudessem ocorrer. Patrulhas especiais foram empregadas para efetuar um número grande de prisões e para coagir a atividade criminal, seguido de esforços de patrulhamento para consolidar as conquistas. Não há dúvidas de que a criminalidade na Cidade de Nova York diminuiu. Até 1997, os homicídios diminuíram 65% desde o pico de 1990. A Figura 1a ilustra o declínio acentuado em homicídios desde o início das novas práticas do Departamento de Polícia de Nova York. A Figura 1b mostra que o número total de crimes também diminuiu desde 1991. O declínio começou antes que as novas estratégias fossem implementadas em 1994, mas o declínio foi acentuado depois disso. Em 1997, as taxas de criminalidade caíram para menos da metade do pico de 1990.

⁵⁵ Por exemplo, Alfred Blumstein e Richard Rosenfeld demonstram, em *"Assessing the Recent Ups and Downs in U.S. Homicide Rates"*, que a alta nacional em homicídios durante o final dos anos 80 deve-se exclusivamente a crimes juvenis. Jeffrey Fagan, Franklin Zimring e June Kim, em *"Declining Homicide in New York: A Tale of Two Trends"*, define que homicídios por armas de fogo foram responsáveis pela alta de homicídios nos anos 80 na cidade de Nova York. Ambos relatórios devem ser publicados no *Journal of Criminal Law and Criminology* (88, no.4). Veja, por exemplo, *"Crime in America: Defeating the Bad Guys"*, *The Economist*, 3 de outubro de 1998, 35-38.



Durante os anos 90, a criminalidade caiu não apenas em Nova York, mas também nos Estados Unidos como um todo. A Pesquisa Nacional de Vítimização Criminal mostra um declínio em crimes violentos nos últimos sete anos e um declínio nos crimes contra propriedade desde 1975. Os especialistas calculam que a diminuição na taxa de crimes violentos deve ser atribuída a inúmeros fatores, incluindo estratégias de policiamento mais eficientes, o declínio no tráfico de cocaína, o crescimento da taxa de detenção, mudanças demográficas e uma economia saudável.⁶ Mas o declínio na Cidade de Nova York ultrapassou a média americana. Por exemplo, os homicídios caíram de 31 para 11 por 100 mil habitantes entre 1990 e 1997 (um declínio de 66%), comparado com uma queda de 32 para 16 por 100 mil habitantes em cidades americanas com mais de 1 milhão de habitantes (um declínio de 50%). E, acima de tudo, os índices de criminalidade em Nova York caíram 50% entre 1990 e 1997 comparados com uma queda média de 24% em cidades americanas com mais de 250 mil habitantes. Além disso, vários relatórios registram a noção de que a queda da taxa de crimes em Nova York deve-se principalmente a mudanças demográficas⁷ na população ou ao declínio no comércio de crack.⁸

O lado negro do declínio da criminalidade?

Muitos, incluindo a organização Human Rights Watch,⁹ argumentam que existe um preço a ser pago pela queda acentuada na criminalidade obtida em Nova York. De acordo com esse ponto de vista, as estratégias empregadas no Departamento de Polícia de Nova York, visando as armas de fogo, as drogas, os jovens e crimes de qualidade de vida, criaram um estilo de policiamento extremamente agressivo. Por exemplo, um artigo recente escrito por David C. Anderson na publicação *The American Prospect*¹⁰ afirma que, em 1994, policiais do Departamento de Polícia de Nova York começaram a "parar e requisitar documentos de qualquer pessoa suspeita de estar cometendo uma infração, aceitando apenas documentos de identidade emitidos por órgãos públicos. Aqueles que não estivessem de porte de uma identificação ou sujeitos a ordens de prisão eram detidos e enviados a interrogação por detetives, visando.

No ano passado, o *Philadelphia Inquirer* publicou um relatório sobre operações no bairro Washington Heights, que incluíam barricadas em um único bloco da rua 163, permitindo o acesso apenas aos moradores e aos visitantes autorizados.¹¹ o que eles pudessem informar sobre o tráfico de drogas ou de armas no bairro". "Permissões de entrada", emitidas pelos proprietários dos imóveis, deram acesso aos esquadrões de combate ao tráfico para vasculhar e prender traficantes em seus prédios. Essas táticas agressivas foram criticadas por muitos que acreditavam que havia o risco de desrespeito às liberdades civis pela polícia. Andersen, em seu artigo, relata um aumento no número de queixas da população, resultado da prática de parar e revistar. Um programa de televisão sobre policiamento em Pittsburgh, *Geraldo Rivera Reports*,¹² sugeriu uma ligação entre patrulhamento agressivo e uma investigação do Departamento de Justiça sobre comportamento impróprio e abusivo da polícia. Em 1997, o diretor da União de Direitos Civis de Nova York, Norman Siegel, alertou para um "lado negro" das boas notícias sobre a criminalidade em Nova York: "Parece que o conceito de violação das liberdades civis seria uma troca justa pelo policiamento."¹³

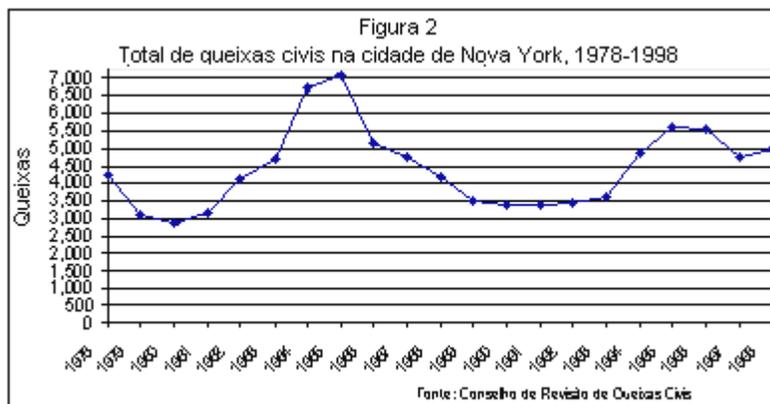
Mas será que as queixas de conduta imprópria, de fato, aumentaram com a mudança nas táticas do Departamento de Polícia? A Figura 2 ilustra tendências nas queixas desde 1988. Ele mostra que as queixas civis aumentaram ao mesmo tempo que as novas táticas da polícia foram implementadas. O número de queixas cresceu rapidamente em 1994 e novamente em 1995 e declinaram um pouco desde um platô em 1997.

Embora o crescimento do número de queixas em 1994 e 1995 coincida com as mudanças nas táticas de policiamento, ele se relaciona a outras mudanças também. Em meados de 1993, o Conselho de Revisão de Queixas Civis (Civilian Complaint Review Board — CCRB) mudou de controle: da polícia para a sociedade civil. Essa mudança foi acompanhada de um esforço de divulgação e atenção dos meios de comunicação, responsáveis por um aumento no número de queixas. Está subentendido que um novo Conselho mudou a forma com que as queixas eram monitoradas. Ao mesmo tempo que as queixas investigadas pelo Conselho aumentaram de 1993 para 1994, as queixas menores que o Conselho normalmente passa para o chefe do Departamento de Polícia de Nova York diminuíram (essas queixas não estão relatadas nas estatísticas do

Conselho). Isso pode indicar que o Conselho sob controle civil estava mais disposto a manter as queixas menores do que um antigo conselho controlado pela polícia. Finalmente, em 1995 — o segundo ano seguido em que as queixas civis aumentaram —

foi também o ano em que as forças policiais de trânsito e de moradia foram incorporadas no Departamento de Polícia de Nova York, junto com as suas próprias queixas.¹⁴

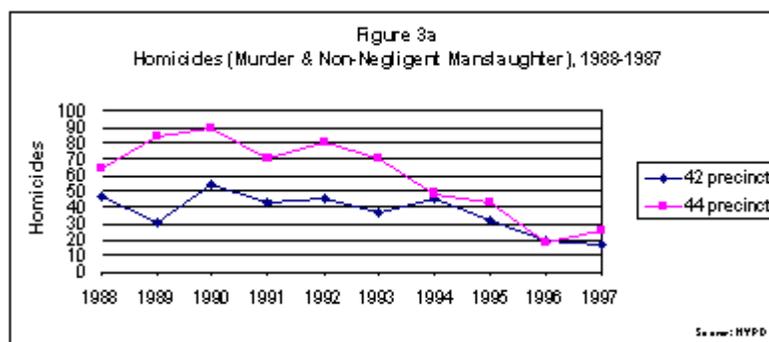
Tantas forças policiais unidas elevaram o número de queixas entre 1993 e 1995 em tal proporção que seria desconsiderável concluir que um estilo de policiamento mais agressivo adotado em 1994 fosse a causa primária. No entanto, muitos ainda podem concluir que a conduta abusiva da polícia pode ser o preço a ser pago pelo controle da criminalidade.



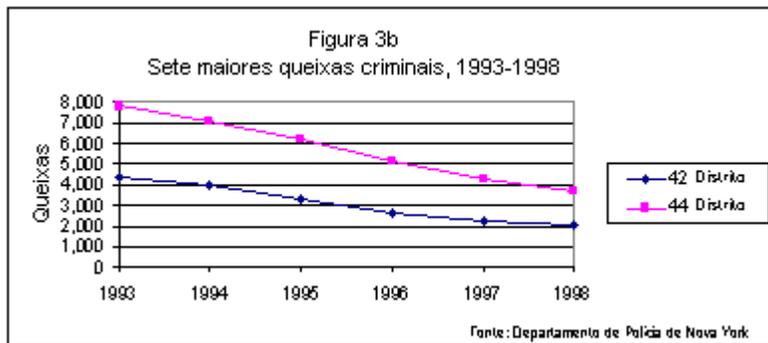
Nossa investigação

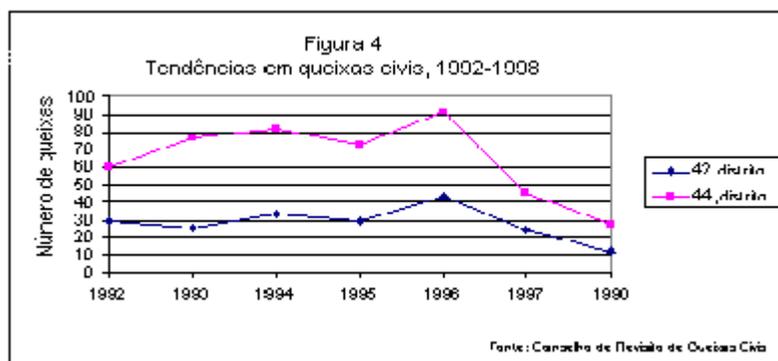
Nossa investigação testou a idéia de que o controle da criminalidade e a conduta imprópria da polícia movem-se necessariamente em direções opostas. Ela é expressa na seguinte observação: apesar do aumento de queixas civis, na cidade como um todo, depois das mudanças na estratégia de policiamento em 1994, nem todos os distritos policiais experimentaram um aumento significativo de queixas nesse ano. E ainda, alguns distritos mostraram, na verdade, uma diminuição do número de queixas durante a segunda metade da década. Esses distritos usaram os mesmos procedimentos de combate ao crime que o resto da força policial e demonstraram os mesmos declínios acentuados na criminalidade. Se esses distritos alcançaram um declínio na criminalidade sem aumentar as queixas civis, então temos uma evidência de que o controle sobre a criminalidade e a conduta imprópria da polícia não estão necessariamente relacionados.

A investigação focalizou dois comandos no South Bronx: os distritos policiais 42 e 44. Esses são dois de alguns dos distritos espalhados pela cidade de Nova York onde a criminalidade e o número de queixas civis diminuíram substancialmente em 1997 e 1998. As Figuras 3a e 3b



ilustram tendências recentes em homicídios e outros crimes graves desses distritos. Os números mostram que a criminalidade vem caindo continuamente nos dois distritos, junto com o resto da cidade. A Figura 4 mostra tendências em queixas civis desde 1992. Ao contrário da tendência da cidade como um todo, nenhum dos dois distritos exibiram um aumento significativo no número de queixas durante 1994 e 1995, quando o novo estilo de policiamento foi implantado. Em ambos distritos houve uma elevação no número de queixas em 1996, seguido de um grande declínio em 1997 e 1998. Parece que um processo teve início em 1997, e continuou em 1998. Como resultado, o número de queixas civis nos distritos policiais 42 e 44 foram, respectivamente, 54% e 64% mais baixos do que os níveis de 1993, enquanto que o número de queixas da população contra a polícia na cidade de Nova York subiram em média 39%.





Nesses dois distritos, esperávamos encontrar práticas de gerenciamento responsáveis pelo declínio de queixas civis. Se o número menor de queixas da população pudesse ser relacionado a práticas específicas de gerenciamento, assim teríamos indicações de métodos para redução do número de queixas civis em outras partes da cidade.

Mas estávamos também abertos para outras possíveis explicações para a redução acelerada no número de queixas civis. A queda poderia ter sido influenciada por diversos fatores, incluindo os números da polícia — interação com civis, o comportamento dos policiais e a percepção da população. A medida que o número de interações com a polícia diminuiu — especialmente as interações conflituosas — o número de queixas civis deveria também diminuir. No entanto, a redução das batidas policiais e outras práticas executadas para aumentar o número de prisões pode resultar numa diminuição do número de queixas civis.

Obviamente, as queixas serão fortemente influenciadas pelo comportamento dos policiais. O comportamento rude, desrespeitoso e fisicamente abusivo são alvos de queixas dos cidadãos. No entanto, como o comportamento da polícia é visto pela população deve também ter um papel na determinação do nível de queixas civis. Residentes que são hostis e desconfiam da polícia podem ser mais suscetíveis a registrar uma queixa do que os que tem uma idéia mais positiva da polícia. E também, parece provável que cidadãos estariam mais dispostos a registrar uma queixa se eles acreditassem na eficiência do processo. Os que acreditam que o processo é corrupto ou sem efeito estariam menos inclinados a registrar uma queixa comparado aos que acreditam em sua legitimidade.

Nosso trabalho investigou algumas possíveis explicações para a queda do número de queixas civis.

Poderia ter havido uma diminuição de atos que levariam a população a registrar uma queixa. Sabemos que a maioria das queixas contra os policiais surgem de determinados tipos de tarefas e situações. Atos de detenção em particular aumentam o número de queixas. A coação dos estatutos de qualidade de vida podem implicar em queixas porque eles são geralmente dirigidos a pessoas que se consideram dentro da lei e seu comportamento dentro

de limites razoáveis e normais. Nos distritos estudados, se um número de prisões e chamadas por rádio diminuísse, esperaríamos um número menor de queixas de cidadãos.

O comportamento de policiais em relação aos cidadãos poderia ter mudado para melhor. A forma de mudança de conduta mais óbvia pode ocorrer se a composição dos policiais do distrito mudar por causa de transferências ou de aposentadorias. Seria mais interessante para a pesquisa, no entanto, se a composição do distrito permanecesse a mesma, mas o comportamento dos policiais mudasse unicamente por causa das técnicas de comando. Táticas gerenciadas podem ser planejadas para moderar o comportamento de todos os policiais num comando, por exemplo, em treinamentos especiais ou em chamadas de presença. As táticas de gerenciamento podem ser uma alternativa, se dirigidas a policiais com propensão especial para gerar queixas civis.

A população pode ter se tornado menos interessada em registrar queixas. A diminuição da propensão em se registrar queixas pode ter ocorrido por causa de uma mudança na composição da comunidade a tal ponto que elas entraram num processo de renovação urbana. As reduções da organização social ou as mudanças na composição étnica pode levar a uma mudança no número de pessoas que registram uma queixa contra a polícia. Essa possibilidade parece especialmente provável dado ao boom no mercado imobiliário de Nova York em meados da década de 90.

A percepção da atuação da polícia pode ter sido alterada também por práticas dos comandantes dos distritos. A disponibilidade do comando da polícia local pode ter diluído a hostilidade em relação à polícia e portanto diminuído a propensão a queixas civis. A disponibilidade da polícia pode ter incluído o cultivo de relações pessoais com organizações étnicas locais, convidando membros da comunidade a participar de atividades contra a criminalidade ou dos conselhos de decisão, ou ainda, mantendo um diálogo com organizações da comunidade.

Com essas perspectivas em mente, procedemos para investigar as queixas civis nos distritos 42 e 44. Com a ajuda do Departamento de Polícia de Nova York e do Conselho de Revisão de Queixas Civis, coletamos e analisamos dados sobre diversas tendências, incluindo queixas sobre criminalidade, queixas civis e contra a atitude policial. Entrevistamos também 26 policiais. Em ambos distritos, entrevistamos os oficiais no comando, os Oficiais de Controle de Integridade (ICO) e os sargentos de treinamento. No distrito 42, entrevistamos também três outros supervisores, um representante de relações com a comunidade e quatro policiais que estavam na lista dos que mais recebem queixas. No distrito 44, entrevistamos três outros supervisores, um representante de relações com a comunidade e cinco policiais na lista dos que mais recebem queixas. Entrevistamos também dois instrutores da Academia de Polícia, um sargento da Divisão de Relações com Funcionários, responsável pelo monitoramento de oficiais com múltiplas

queixas e o oficial no comando da Segunda Divisão de Trânsito, que foi designado para o Conselho de Revisão de Queixas Cíveis durante os anos 80. Finalmente, entrevistamos o representante de um conselho da comunidade cobrindo um desses distritos (nossas tentativas de entrevistar um representante de outro conselho comunitário do outro distrito foi infrutífera) e pessoas presentes em encontros dos conselhos comunitários.

Recebemos a assistência indispensável ao nosso trabalho dos oficiais no comando dos distritos 42 e 44, dos funcionários da Secretaria de Análise de Gerenciamento e Planejamento e dos funcionários do Conselho de Revisão de Queixas Cíveis. Todos os policiais que queríamos entrevistar cooperaram e deram suas opiniões a respeito das queixas cíveis.

Algumas observações gerais

Antes de prosseguir com nossa análise, devemos ressaltar dois temas gerais desenvolvidos durante as entrevistas. O primeiro é que as queixas cíveis são, pelo menos para alguns policiais, uma fonte de confusão e de ressentimento. Conversamos com policiais com uma ficha longa de queixas, chegando a 21 durante a carreira. Inúmeros policiais que receberam queixas acharam estranho que as queixas cíveis fossem contadas, uma vez que isso não era feito no passado. A nova preocupação do Departamento de Polícia de Nova York com as queixas cíveis não é clara para um grupo de policiais citados nas queixas com quem conversamos. Isso significa que eles eram forçados a refletir seriamente em como lidar com o público. Alguns confessaram que não entendiam como seu comportamento poderia ser modificado porque não acreditavam que suas atitudes eram a causa das queixas que receberam. Eles culpavam a animosidade em relação à polícia, advogados muito cuidadosos ou apenas à má sorte pelas queixas contra eles. Diversos policiais revelaram a preocupação de que as queixas cíveis resultariam em policiais evitando situações que poderiam gerar novas queixas. Um policial disse que “diversos colegas estão com medo de executar suas tarefas”. Isso resultou, segundo os policiais, em colegas menos dispostos a se envolver em atos de detenção, especialmente contra as ofensas de qualidade de vida ou em operações “parar e revistar”, quando os policiais acreditam que haverá queixas de abusos.

Outra observação geral é que não há um consenso sobre o porquê da diminuição do número de queixas cíveis nesses dois distritos. A maioria dos policiais com quem falamos sabiam que as queixas estavam em baixa. Quando perguntamos diretamente o motivo pelo qual o número de queixas havia diminuído nos distritos nos últimos dois anos, muitos respondiam que eles não tinham a menor idéia. Alguns acreditavam que o número de queixas havia caído porque havia menos oportunidades para se receber queixas: segundo eles, o número de detenção e de chamadas por socorro haviam diminuído. Alguns policiais declararam que as queixas haviam diminuído porque as relações com a população haviam mudado ou havia um entendimento melhor entre comunidade e polícia. Outros policiais (e isso era mais verdade para os supervisores do que para os policiais em patrulha) atribuíram o declínio à atenção devotada pelos oficiais em comando às queixas cíveis. Nenhum policial indicou os programas especiais dos 42 e 44 distritos como responsáveis pelo declínio do número de queixas cíveis.

Na falta de um consenso, nosso trabalho tornou-se a exploração de hipóteses alternativas sobre o declínio de queixas civis. Nas sessões que se seguem, avaliamos as evidências para essas explicações conflitantes e sintetizamos o que foi possível observar. Começamos com uma breve descrição dos dois distritos.

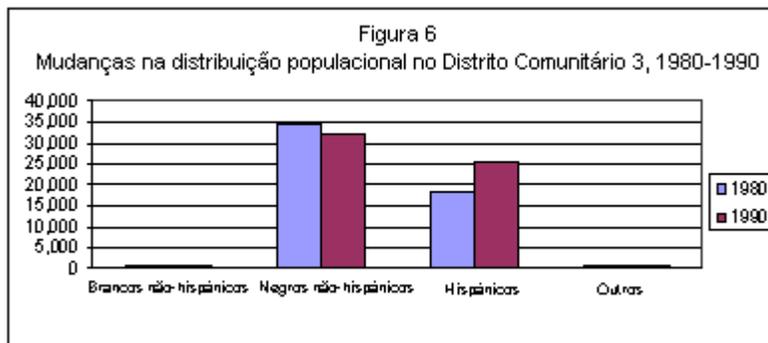
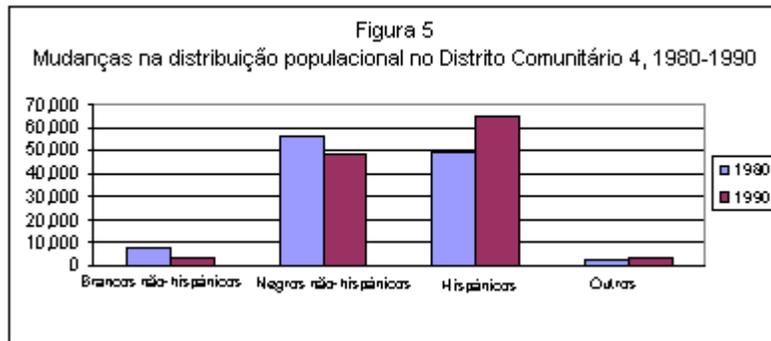
Os distritos policiais 42 e 44

Os distritos policiais 42 e 44 englobam os Distritos Comunitários 3 e 4, respectivamente, no South Bronx. O Distrito Comunitário 4 consiste de cerca de 1,97 milhas quadradas, incluindo duas milhas de frente para o rio e 53 acres de parques. Ele incorpora os bairros de Highbridge, Grand Concourse, Mount Eden e Concourse Village. O Bronx Terminal Market, o Estádio do Yankees, a Casa de Detenção do Bronx, um tribunal de justiça e uma suprema corte estão localizados dentro do distrito. O Distrito Comunitário 3 engloba os bairros Crotona Park, Claremont Village, Concourse Village, Woodstock, and Morrisania.

“O South Bronx parecia Berlin depois da Segunda Guerra”, diz um representante de relações com a comunidade no distrito 42, descrevendo sua chegada na área 16 anos atrás. Outros com quem conversamos refletiram esse mesmo sentimento com respeito aos muitos edifícios queimados e lotes abandonados. E, como uma cidade sob fogo cruzado, a população do distrito partiu em grandes número nos anos 70. O Distrito Comunitário 4 perdeu um quinto de sua população. A queda do Distrito Comunitário 3 foi ainda mais drástica: 65% de sua população deixou a área.¹⁵

Durante os anos 80, ambos distritos começaram a se recuperar, registrando aumentos modestos de população. Ao mesmo tempo, a composição étnica começou a mudar radicalmente. No Distrito Comunitário 4, as populações brancas e negras diminuíram, enquanto que a população latina aumentou em um terço. Até 1990, os latinos correspondiam a cerca de 54% da população do Distrito (veja a Figura 5). Uma mudança similar ocorreu no Distrito Comunitário 3, com latinos aumentando percentualmente, enquanto brancos e negros deixaram o distrito (veja a Figura 6).

Nos anos 90, uma parceria entre o Departamento de Preservação e Desenvolvimento Residencial, corporações privadas, organizações sem fins lucrativos e organizações comunitárias (algumas com nomes divertidos como os Mid-Bronx Desperados) incentivaram o surgimento de novas habitações. Essas novas unidades tornaram-se lares de um fluxo de novos migrantes em ambos distritos. Muitos são hoje pessoas de baixa renda, alguns são ex-mendigos e um número crescente de pessoas são imigrantes. Durante o período de 1990 e 1994, mais de 76.400 novos imigrantes mudaram-se para o Bronx e os Distritos Comunitários 3 e 4 atraíram a grande maioria deles. A maioria dos novos imigrantes de ambos distritos vêm da República Dominicana e ambos hospedam um grande número de imigrantes da Guiana.

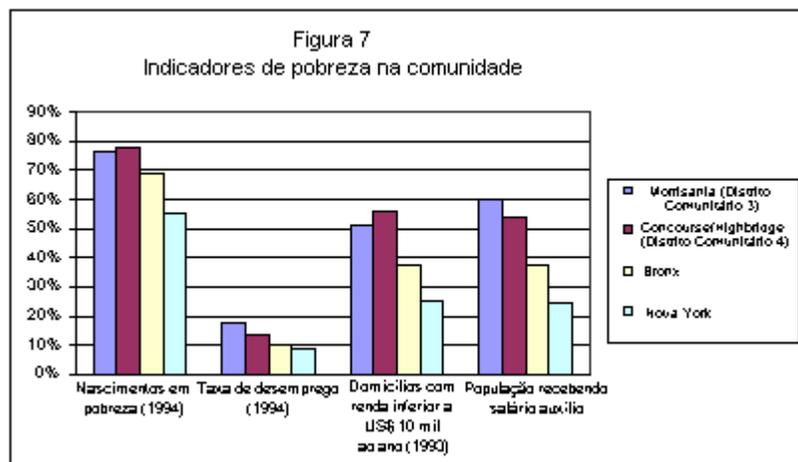


Os oficiais de relações com a comunidade de ambos distritos descreveram o modo como os distritos mudaram com o passar dos anos. Eles notaram que, recentemente, novos negócios e bancos mudaram-se para o distrito 44 e que quase todas as semanas um edifício abandonado é reabilitado no distrito. O oficial do distrito policial 42 acrescentou que é “emocionante” ver como seu velho bairro está melhorando.

Apesar dos esforços de reabilitação, os dois bairros permanecem numa posição econômica delicada (veja a Figura 7). Em 1990, quase metade dos moradores do Distrito 4 (52.700 pessoas) contavam com assistência pública — duas vezes mais do que a média de Nova York. Em 1995, esse número cresceu para 63.500 pessoas. Em 1993, 56% das famílias no bairro estava vivendo abaixo no nível de pobreza, com renda doméstica de menos de US\$ 10 mil ao ano (o que se compara a média da cidade de 25%) . A taxa de desemprego no bairro chegou a 13,5%, comparado com a média de 9% na cidade. O Distrito Comunitário 4 é o aglomerador de famílias em necessidade de assistência de emergência. De acordo com um relatório recente, a Unidade de Assistência de Emergência atua como um ímã, atraindo mendigos de todos os bairros, muitos dos quais permanecem no distrito.¹⁶

O Distrito Comunitário 3 tem problemas similares. Em 1998, o distrito tinha 1.500 lotes vazios, o maior número em todo o Bronx. Em 1995, seis em cada dez moradores (34,957) recebiam assistência pública, renda suplementar, ou Medicaid, o seguro de saúde pública dos

EUA. Isso representa um crescimento de 11% sobre as taxas de 1990. Em 1994, 51% das famílias no bairro tinham renda familiar de menos de US\$ 10 mil e a taxa de desemprego era de 17%, novamente muito acima da média de 9% da Cidade de Nova York. O Relatório de Necessidades do Distrito, de 1999, publicado pelo Conselho Comunitário do Distrito 3, concluiu que “as estatísticas dessa natureza suportam o ranking do Distrito Comunitário 3 como a comunidade mais pobre de todos os distritos dos EUA”. As notas de matemática e de leitura nas escolas estão entre as piores da Cidade de Nova York. Em 1994, na maioria das escolas que atendem o Distrito Comunitário 3 e 4, menos de 30% das crianças liam na média de sua série ou acima, e apenas pouco mais de 30% estão no nível de sua série ou acima em matemática.



Examinando as explicações para o declínio de queixas civis

Utilizamos entrevistas e dados estatísticos para examinar as explicações potenciais para a redução de queixas civis nos distritos 42 e 44. Nesta seção, consideramos cada uma dessas explicações. A seção final deste relatório sintetiza o que aprendemos com nosso trabalho.

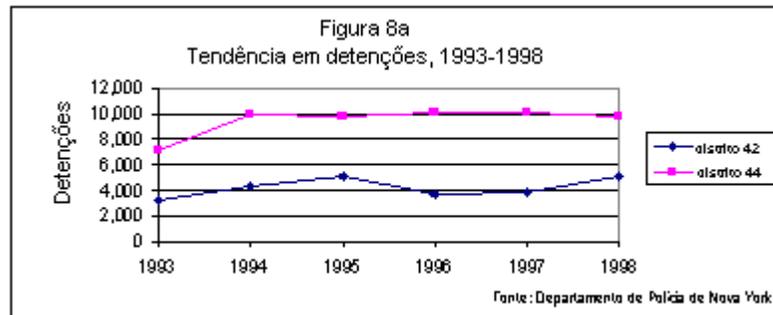
Explicação 1:

A redução do número de queixas civis deve-se a redução em operações de detenção?

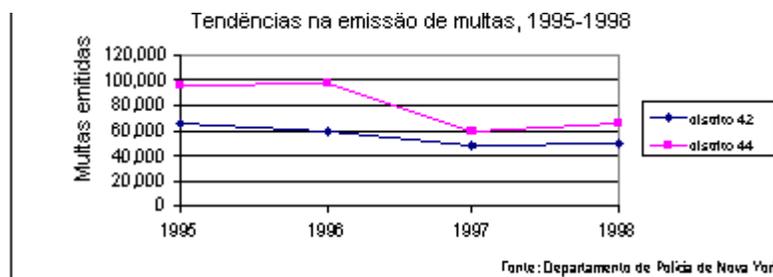
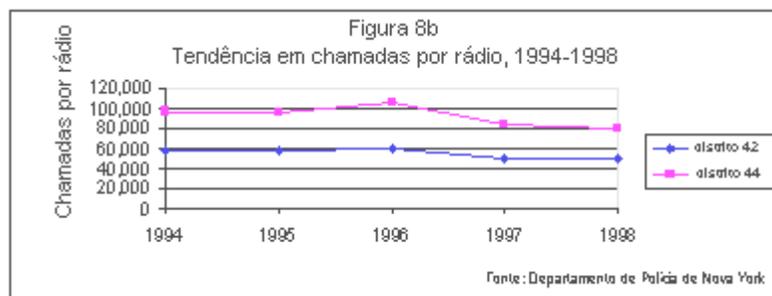
A maioria das queixas civis surgiram de operações de detenção.¹⁷ A explicação mais freqüente dos policiais entrevistados sobre os motivos da redução do número de queixas nos dois distritos foi que menos operações de detenção foram executadas. Alguns policiais acreditam que as detenções estão em baixa por que a criminalidade está em baixa. Eles argumentam que há menos chamadas por serviço e menos prisões do que em anos anteriores. Outros policiais declararam que as operações de qualidade de vida, em particular, estavam em baixa e esse tipo de operação é suscetível a queixas de abusos. Com o Departamento indo atrás de policiais citados em queixas

da população, parece inteligente virar para o outro lado e deixar passar crimes “sem vítimas” como o consumo de bebidas alcóolicas e infrações menores.

No entanto, as estatísticas sobre prisões desses dois distritos não suportam as afirmações desses policiais. Os dados sobre prisões nos últimos anos (Figura 8a) não concordam com as tendências das queixas civis observadas na Figura 4. As prisões no distrito 42 permaneceram estáveis de 1996 a 1998. As prisões no distrito 44 permaneceram inalteradas de 1997 a 1998, mas diminuíram cerca de um terço de 1997 para 1998.



Por outro lado, em ambos distritos, as chamadas por rádio diminuíram em cerca de 20% depois de 1996. E ainda, o número de multas emitidas diminuíram ainda mais dramaticamente, em ambos distritos, em cerca de 30% durante o mesmo período (veja as Figuras 8b e 8c). No entanto, há diversas razões pelas quais não se acredita que essas reduções sejam as causas primárias responsáveis pelo declínio nas queixas civis. Em primeiro lugar, nem o declínio no número de chamadas por rádio nem o declínio no número de multas acompanhou a magnitude do declínio observado nas queixas civis. E ainda, o declínio nas duas atividades medidas ocorreram apenas durante 1996, enquanto que as queixas civis diminuíram dramaticamente também nos dois anos seguintes. O fato mais significativo é que declínios similares em operações policiais ocorreram em toda a cidade, mas o número de queixas civis não diminuiu no resto da cidade como nos distritos 42 e 44.



Explicação 2:

Será que a diminuição no número de queixas civis deve-se a mudanças de como a comunidade vê a polícia?

Como foi indicado acima, houve um crescimento lento mas contínuo na população de ambos distritos nos últimos 18 anos. Esse aumento mudou o cenário dessas duas comunidades do quase abandono total para o desenvolvimento urbano progressivo. A repopulação e o redensolvimento providenciaram aos moradores dessas comunidades um sentimento de que o South Bronx está mudando para melhor. Os novos residentes provavelmente serão de origem latina, pobres, imigrantes e jovens, enquanto que os policiais com quem falamos acreditam que essa mudança demográfica era em parte a razão da queda do índice de queixas civis. Não se pode dizer com nenhuma certeza se essa mudança na composição demográfica do bairro teve tal impacto. Parece bastante possível que os imigrantes, que mudaram para os EUA com medo de autoridades, sejam menos propensos a registrar queixas contra a polícia do que os residentes americanos. Mas mesmo se as mudanças demográficas sejam relacionadas com o número de queixas civis registradas, a taxa da mudança certamente não foi rápida o suficiente para explicar a queda substancial de queixas num período de dois anos.

Alguns policiais também declararam que eles atribuem o declínio em queixas civis às relações mais amigáveis entre a polícia e a comunidade. Em ambos distritos, oficiais de relações comunitárias declararam que, embora policiais freqüentemente regularmente os encontros comunitários porque são convidados, a polícia não faz uma campanha de contato com as organizações comunitárias.

No entanto, de acordo com as entrevistas que conduzimos, ficou claro que os comandantes dos distritos 42 e 44 tinham um interesse especial em lidar com a percepção que a comunidade tem da polícia. Cada um fez das relações com a comunidade uma prioridade, sendo atenciosos às necessidades da comunidade. Ambos comandantes freqüentam encontros de membros do conselho do distrito regularmente, respondem às preocupações da comunidade e dão prosseguimento nos encontros seguintes. Um oficial de relações com a comunidade no distrito policial 42 nos disse que seu comandante “obtem o mais alto nível de respeito” da comunidade porque ele mantém a mesma interação com os líderes da comunidade que ele estabelece com seus policiais e diz a verdade sobre o que pode e o que não poder ser feito. O comandante do 44 eliminou mesas e barras na área de recepção do distrito para fazer o público menos intimidado quando entra no prédio.

No encontro do conselho comunitário do distrito 44 que presenciamos, os participantes tinham um leque grande de queixas — de tráfico de drogas aos telefonemas ao distrito não sendo atendidos. Nenhuma das queixas, entretanto, eram relacionadas a conduta indevida da polícia contra a população. O comandante obriga os policiais de patrulha a se apresentar aos membros da

comunidade. A presença era bastante alta (cerca de 35 moradores em uma noite chuvosa), e nos disseram que a presença aos encontros estava subindo há cerca de dois anos.

O gerente do Distrito Comunitário 4 descreveu a relação entre o distrito policial 44 e a comunidade como muito boa. “O atual oficial no comando no 44º distrito providencia uma liderança agressiva e inteligente. Ele ganhou o respeito não apenas de seus policiais, mas também o da comunidade e dos líderes civis. Ele tem uma atitude direta no combate ao crime e no monitoramento da sensibilidade da polícia e na atitude em relação à população.

Explicação 3:

A redução no número das queixas civis deve-se ao gerenciamento de pessoal?

Nesta seção, primeiro revisamos os programas que se aplicam ao Departamento como um todo focalizando o encorajamento ao policiamento com respeito. Então, discutimos como esses programas foram implantados nos distritos 42 e 44.

Em 1997, preocupado com a imagem junto aos cidadãos, o Departamento de Polícia de Nova York iniciou uma nova política: Cortesia, Profissionalismo e Respeito — conhecida como CPR, a sigla para as técnicas de primeiros socorros. Essa política resume precisamente como os policiais devem se relacionar com as pessoas, exigindo o treinamento para novos recrutas e o treinamento em serviço de policiais veteranos. Isso encoraja a pescagem psicológica e de personalidade dos novos recrutas, identificando os que irão se adaptar às regras da nova política. Isso prescreve o monitoramento de policiais que exibem dificuldade em se relacionar com o público e, através do COMPSTAT, controlar as queixas civis registradas por cada distrito. A política define a disciplina para policiais que não se comportarem de acordo com os princípios da nova política e reconhece os que tem comportamento para exemplar.

Treinamento: O Judô Verbal é um curso em comunicações táticas liderado pela Academia de Polícia. Baseado no trabalho de Geroge J. Thompson, o Judô Verbal encoraja os policiais a ver com criatividade todas situações de conflito e aplicar táticas com a intenção de se atingir resoluções pacíficas. Os participantes aprendem um conjunto de princípios de comunicação e estratégias para gerar a cooperação e receber o cumprimento voluntário de terceiros. O Judô Verbal deve ser utilizado em situações em que os policiais interagem com pessoas traumatizadas, sentindo-se vitimizadas, raivosas ou assustadas por causa de uma detenção. A tática encoraja o policial a utilizar técnicas baseadas no entendimento do ponto de vista da outra pessoa envolvida.

Quando o Departamento de Polícia de Nova York importou o curso de Judô Verbal em 1995, ele era ensinado em um curso de dois dias para treinamento em serviço. Os distritos inteiros deveriam participar do programa, incluindo os policiais dos distritos 42 e 44. O curso é hoje parte de um novo treinamento de recrutas e foi reduzido a um único dia. Ele é ensinado como uma aula, com uma classe de aproximadamente 40 pessoas. A academia também tem um curso especial de Judô Verbal para policiais que receberam ordem de seus comandantes para repetir o curso. As classes de reforço são menores do que as classes dos novos recrutas, permitindo mais oportunidades para questões e discussões.

A resposta dos policiais ao Judô Verbal é bastante positiva. Diversos deles descreveram espontaneamente que o curso os ensinou maneiras úteis de desestruturar situações tensas. Mas alguns oficiais também questionam qual o papel de uma classe de um ou dois dias na resolução de comportamentos sociais complexos. Certamente o efeito do material do Judô Verbal poderia ser mais útil com oportunidades de simulação e com atualizações regulares.

Em 1997, a academia também começou um treinamento em serviço de Cortesia, Profissionalismo e Respeito — ou CPR. Um aspecto chave do curso, de acordo com os policiais

com quem falamos, era a participação de líderes do bairro para encorajar um melhor entendimento entre policiais e membros da comunidade.

De acordo com o manual da polícia de 1997, a política de CPR também tem um papel proeminente nas chamadas e nas unidades de treinamento. Não se sabe como essa política foi adotada no resto da cidade de Nova York. Mas nossas entrevistas com sargentos de treinamento sugeriam que o CPR é uma parte importante do treinamento nos distritos 42 e 44. Os policiais em ambos os distritos disseram que os oficiais no comando ressaltaram a importância do CPR. Eles enfatizaram também que os policiais e supervisores seriam responsáveis pelas queixas civis e deveriam estar orgulhosos de que as queixas estavam diminuindo em seus distritos.

Programas de monitoração: O manual de política de CPR define dois programas de monitoramento para policiais que receberam múltiplas queixas civis. O Programa de Redução de Queixas Civis coloca responsabilidade nos comandantes de distritos pelo monitoramento de policiais que acumulam múltiplas queixas civis dentro de um determinado período. Todo mês, o departamento de pesquisa do Conselho de Revisão de Queixas Civis prepara uma lista de policiais de cada distrito que excederam o limite de queixas do programa. A lista é enviada para a Divisão de Gerenciamento de Funcionários do Departamento de Polícia de Nova York e, eventualmente, para o Oficial de Controle de Integridade de cada distrito. Descobrimos que existe um período de seis semanas entre a data da queixa e o recebimento da lista nos distritos.

Quando os policiais entram na lista ou quando policiais na lista recebem queixas civis adicionais, os comandantes dos distritos devem encontrar-se pessoalmente com os policiais e discutir a conduta em questão. Os policiais e seus comandantes são obrigados a se encontrar com o comando regional para apresentar os detalhes de medidas preventivas tomadas. Em casos graves, isso pode incluir mudanças nas tarefas ou disciplina de comando. Em seguida, os comandantes do distrito são responsáveis pelo monitoramento de policiais na lista. Os policiais saem da lista quando eles não receberem queixas civis por um determinado período.

Um segundo programa de monitoramento, o Programa de Avaliação do Perfil de Força, foi instituído para policiais com diversas queixas de abusos. Os policiais são incluídos nesse programa automaticamente se acumularem quatro ou mais queixas de força em dois anos ou cinco queixas em quatro anos. No entanto, comandantes podem recomendar policiais para o programa mesmo que eles não tenham alcançado o número de queixas estipulado. O programa é administrado pela Divisão de Gerenciamento de Funcionários, que envia uma carta informando ao comandante do distrito o nome dos policiais na lista. Os comandantes podem escolher se a Divisão de Gerenciamento de Funcionários deve monitorar os policiais ou se ele vai monitorá-los pessoalmente. Em ambos os casos, relatórios trimestrais sobre o policial devem ser feitos até que o policial saia da lista.

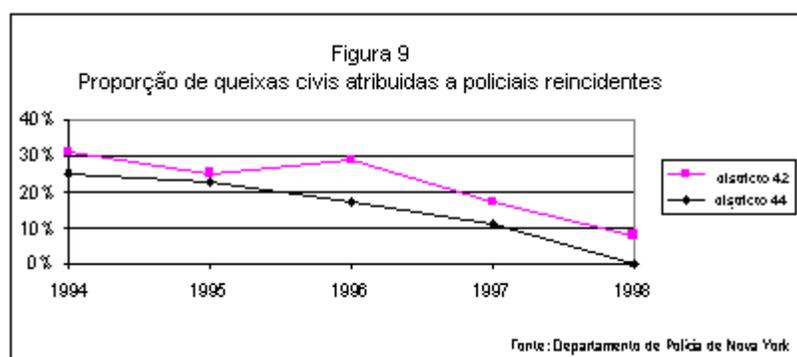
Lidando com policiais que receberam queixas nos distritos 42 e 44: Nossos entrevistados não revelaram nenhum programa especial nos distritos 42 e 44 para lidar com policiais que são citados em queixas civis. Não encontramos nenhum sistema de mérito ou demérito, por exemplo, nem qualquer força tarefa. O que encontramos foram dois comandantes que mantinham os

policiais sob sua supervisão, respeitando altos padrões de comportamento e que tinham um compromisso em reduzir o número de queixas civis. De fato, o comandante do distrito 44 estava encarregado de monitorar queixas civis enquanto estava alocado no comando regional nos anos 80.

Os estilos dos dois comandantes são bem diferentes. Um era descrito como um administrador “pé no chão”, que deixou claro para todos que queria conhecer seus policiais e encorajava o jogo em equipe. O outro comandava o distrito de forma mais tradicional e hierárquica. Mas os dois comandantes compartilhavam um compromisso forte com o policiamento com respeito. Ambos afirmaram aos policiais sob sua supervisão que eles consideravam as queixas civis uma prioridade, assim como ditavam as novas políticas do Departamento de Polícia de Nova York. Os dois comandantes deixaram claro para os supervisores e policiais sob seu comando que as queixas civis deveriam ser mantidas ao mínimo. Os dois trouxeram seus próprios sargentos para garantir que a mensagem fosse entregue com eficiência e os dois incorporaram o CPR como uma parte integral de chamadas de presença e da unidade de treinamento. Ambos participavam frequentemente de sessões de treinamento e reforçaram a idéia do CPR. Os dois comandantes colocaram policiais jovens com problemas de atitude em parceria com policiais mais experientes. Um dos comandantes também afirmou aos seus policiais que recebiam tarefas especiais, como policiamento comunitário ou narcóticos, que eles deveriam ter fichas sem queixas contra eles.

Os oficiais no comando também tinham modelos comuns em lidar com policiais na lista de queixas civis. Os dois comandantes conversaram pessoalmente com os policiais na lista quando eles recebiam queixas civis, ao invés de deixar o assunto a cargo de seus Oficiais de Controle de Integridade. Os dois comandantes tomaram medidas decisivas para tolher o comportamento dos policiais citados. Soubemos de casos em que os policiais envolvidos em queixas receberam novas tarefas (por exemplo, um policial foi designado como motorista para o seu sargento, diversos outros foram retirados da patrulha para tarefas de escritório em seus distritos). Soubemos também de casos de policiais de um distrito que não receberam promoções porque eles haviam recebido múltiplas queixas civis. Pelo menos um policial foi enviado para a classe de reforço do Judô Verbal. Outro foi transferido para um turno que tornaria suas obrigações com seus filhos difíceis de ser mantidas.

Dados do Conselho de Revisão de Queixas Civis indicam que a atenção aos policiais reincidentes tiveram resultados positivos nos distritos 42 e 44. O número de queixas civis recebidas por policiais com ficha limpa diminuiu em 1997 e 1998. Mas o número de queixas civis por policiais reincidentes caiu ainda mais nos mesmos anos (veja a Figura 9). No distrito 44, a proporção dos reincidentes caiu de 29% em 1996 para 17% em 1997 e apenas 8% em 1998.



No distrito 42, a proporção caiu de 17% em 1996 para 11% em 1997 para 0% em 1998. Nesse ano, os policiais reincidentes representavam apenas 0,5% de todos os policiais nos dois distritos.

Nos dois distritos policiais estudados, a mensagem ressoava claramente aos policiais na tarefa. O recebimento de queixas civis reduziria as oportunidades de avanço na carreira. De acordo com um policial do distrito 44, “se você quiser ir a algum lugar, você não pode receber queixas civis ou você não terá acesso às oportunidades”. Um policial no distrito 42 reforçou a afirmação: “Você precisa tomar cuidado com as queixas porque o departamento as toma muito seriamente agora. Você pode prejudicar seriamente sua carreira”.

Os policiais entrevistados nos meados dos anos 80 para um estudo anterior expressaram a preocupação com as queixas civis prejudicando a carreira. Mas, na época, os policiais negaram que a preocupação influenciasse o comportamento para com os cidadãos. Em contraste, um número de policiais reincidentes que entrevistamos vêem seu comportamento para com a população como modificado significativamente pelas sanções do Departamento contra os citados em queixas civis.¹⁸

Conclusões

No início, buscávamos o porquê do declínio no número de queixas civis em dois distritos policiais no Bronx, num sentido contrário ao da cidade como um todo. Dada a natureza de nossa investigação, nossos resultados representam nossas melhores idéias ao invés de respostas definitivas. Como já foi definido, existem diversos fatores que devem contribuir para o volume de queixas civis contra um distrito. Na verdade, ninguém pode afirmar com certeza que a percepção da polícia ou o número de detenções podem afetar o volume de queixas. Uma resposta definitiva necessitaria de uma pesquisa prolongada, entrevistando policiais e cidadãos, não apenas nos dois distritos em questão, mas em outros tantos onde o número de queixas civis não diminuiriam. A melhor resposta que podemos dar é que o declínio das queixas civis nos distritos 42 e 44 é um resultado de ações de dois comandantes dentro de um contexto que apoiava a redução do número de queixas. Um fator que contribuiria para a situação é o declínio significativo nas interações entre policiais e a população, o que levaria a queda do número de queixas civis. Nos dois distritos, a diminuição do número de chamadas por socorro e a emissão de multas acompanharam a redução das queixas civis. Percebemos, no entanto, que os declínios nas atividades medidas estavam longe da queda substancial de queixas civis, nem ocorreram em dois anos consecutivos.

Consideramos também se as mudanças demográficas na comunidade poderia ter exercido um papel, estabelecendo um cenário para o declínio de queixas civis. Enquanto o número de imigrantes recém chegados nesses dois distritos vêm crescendo de forma constante, a mudança na população vem ocorrendo há anos e não foi abrupta o suficiente para dar conta do declínio de queixas civis em 1997 e 1998.

O fator mais importante nesse contexto foi a adoção pelo Departamento de Polícia de Nova York da política de Cortesia, Profissionalismo e Respeito — CPR — com seu programa de treinamento em policiamento com respeito e programas de monitoração de policiais com diversas alegações de abuso. Os policiais entrevistados tinham uma boa impressão dos programas de treinamento. O curso de Judô Verbal armou os policiais com ferramentas para lidar com situações de conflito sem apelar para a linguagem abusiva ou para a violência física.

Esses elementos estabelecem o contexto para uma queda no número de queixas civis, mas não foram por si só as causas do declínio dessas queixas. A política de CPR e a redução nas atividades policiais foram verificadas na cidade inteira, mas ainda assim, houve apenas um declínio de 11% no número de queixas civis de 1996 para 1997 e nenhum declínio de 1997 para 1998 (veja a Figura 2). Acreditamos que a diferença esteja no estilo de gerenciamento dos comandantes nos distritos 42 e 44 e no interesse em promover o policiamento com respeito. Os dois comandantes melhoraram o modo como as relações entre policiais do distrito e a população eram administradas. Eles asseguraram que um treinamento departamental de CPR fosse efetuado dentro dos distritos. Eles administraram programas de monitoramento departamental para os policiais reincidentes com cuidado, criando conseqüências reais para quem recebesse queixas civis. Nos dois distritos, os policiais foram informados de que o comportamento abusivo poderia

prejudicar suas carreiras. De fato, os comandantes dos dois distritos que investigamos assumiram uma tática departamental e usaram-na para difundir suas visões de como a polícia deveria interagir com a população.

Os dois comandantes não apenas administraram bem seus policiais como também administraram as relações com a comunidade para demonstrar que a polícia estava sempre disposta a responder às preocupações da comunidade. Existem evidências de que os líderes da comunidade responderam aos esforços feitos e mantiveram os comandantes em alta estima. As pesquisas sociais demonstraram que a polícia e os moradores de bairros de baixa renda das cidades sempre vêem uns aos outros com suspeita. Esses dois comandantes superaram a antipatia da comunidade para com a polícia a tal ponto que eles devem ter reduzido também a propensão a registrar queixas civis contra a polícia.

As mudanças observadas em Nova York estão de acordo com o pensamento de especialistas em policiamento, em relação ao comportamento dos policiais para com os cidadãos. O professor de direito Jerome Skolnick e o ex-policia James Fyfe, por exemplo, argumentam que o “chefe que está interessado na redução do uso excessivo da força ao mínimo precisa deixar muito claro que a força excessiva não será tolerada”.¹⁹ Nos distritos policiais 42 e 44, a mensagem, formulada pelo Departamento de Polícia de Nova York, foi entregue de forma clara e sem ambigüidades por seus comandantes. Com essa direção, o equilíbrio de sucesso parece estar entre um policiamento eficiente e o respeito pelas liberdades civis.

