

Lições tiradas do Departamento de Polícia de Los Angeles para o policiamento urbano na América Latina¹

Christopher Stone

Christopher Stone é professor de Justiça Criminal e presidente do corpo docente do Programa de Política de Justiça Criminal e Gestão na John F. Kennedy School of Government da Universidade de Harvard.

 chris_stone@harvard.edu

Tradução: Maria Cristina Petrizzi Silva Ferreira

 cristina@petrizzi.com

Resumo

Uma observação atenta sobre a reforma realizada no Departamento de Polícia de Los Angeles (LAPD) pode ser útil para compreender a maneira como uma mudança institucional pode acontecer em outros departamentos de polícia em diversos países. O presente artigo analisa o contexto no qual ocorreu a reforma do LAPD, a forma como foram implementadas as modificações estruturais, os mecanismos de controle interno utilizados e o impacto que essa mudança causou na percepção da população sobre a polícia.

Palavras-Chave

Reforma policial. Criminalidade. Departamento de Polícia de Los Angeles. Mecanismos de controle interno.

Contar histórias sobre as reformas de polícias em lugares distantes pode ajudar? Por que a história da reforma da polícia em Los Angeles poderia ser útil para qualquer pessoa fora de Los Angeles, ou dos Estados Unidos, em cidades da América Latina?

A resposta é que tais histórias, vindas de qualquer lugar no mundo, constituem o melhor material para informar, inspirar e prevenir aqueles que estão passando por uma reforma na polícia. Não existe uma receita pronta. Não há respostas certas para presidentes, ministros, governadores e prefeitos que pretendem saber como reduzir crimes violentos e o medo da criminalidade de maneira substancial todos os anos, nem para chefes de polícia que querem saber como aumentar a eficácia e eficiência de seu pessoal, respeitar os direitos humanos, cumprir a lei e ascender em suas carreiras, nem mesmo para aqueles que estudam policiamento e sistemas de justiça criminal. A reforma das instituições de polícia é um assunto de tamanha complexidade técnica, gerencial e política que não pode ser catalogado *a priori*; ele se sobrepõe à rele evidência científica que temos sobre questões bem menos abrangentes. Existem boas pesquisas sobre como responder a um surto de roubos ou uma explosão de violência por gangues, mas nosso conhecimento científico não consegue lidar com a complexidade da reforma em uma escala institucional. O melhor a se fazer é contar histórias sobre o

que aconteceu em algum outro lugar quando as estrelas se alinharam: quando líderes de polícia confiantes, cidadãos engajados e policiais dedicados trabalharam juntos para projetar e implantar reformas que traduzem as aspirações comuns de segurança e justiça.

A história de Los Angeles possui certas características que podem ser relevantes para pensarmos as cidades da América Latina. Em 2001, quando as reformas começaram, o nível de homicídios e de outros crimes violentos em Los Angeles era alto, os cidadãos suspeitavam da polícia e a motivação profissional entre os policiais era baixa. A Divisão Rampart, do departamento de polícia, estava envolvida em um escândalo de corrupção, e tanto a cidade quanto o departamento estavam sendo processados pela Divisão de Direitos Civis do Departamento Americano de Justiça no tribunal federal. Ambos eram acusados de envolvimento em um padrão de conduta ilegal, que incluía discriminação racial no policiamento, uso de força excessiva e corrupção.

O que a população pensava a respeito do Departamento de Polícia de Los Angeles (LAPD)? Os primeiros dados confiáveis sobre a satisfação da população com a polícia de Los Angeles, em 2005, já no período da reforma, mostram que a reputação do departamento era baixa. Menos da metade dos moradores de Los Angeles considerava os serviços do LAPD bons

ou excelentes, sendo esta última opinião indicada por apenas 7%.

Estes tipos de resultados também são verificados na América Latina. Nas seis cidades principais da Argentina, por exemplo, apenas um terço dos moradores em 2006 descreveu o trabalho da polícia como bom ou muito bom na luta contra a criminalidade, sendo que a categoria “muito bom” foi apontada por menos de 5% dos cidadãos. Na Argentina, o nível de satisfação manteve-se baixo e, em pesquisa similar realizada em 2009, apenas um terço da população das áreas urbanas indicou a polícia como boa ou muito boa, com essa última classificação alcançando, novamente, menos de 5%.

Já em Los Angeles, a satisfação pública aumentou significativamente e, até abril de 2009, mais de 60% dos moradores classificavam a polícia como boa ou excelente, e a proporção daqueles que a consideraram “excelente” dobrou. Dessa forma, seria interessante as organizações de polícia com baixos níveis de satisfação pública observarem o que ocorreu em Los Angeles para melhorar a reputação da polícia.

Os baixos níveis de satisfação com a polícia nas cidades argentinas estão acompanhados pelos altos níveis de ansiedade sobre a criminalidade. Nas seis maiores cidades da Argentina, a criminalidade é considerada um problema sério por 65% a 88% dos moradores e, da mesma forma, uma grande parte da população acredita que o problema da criminalidade esteja piorando.

Entretanto, quando solicitado aos argentinos urbanos que identificassem as ações mais importantes que deveriam ser tomadas pelo governo

para lidar com a criminalidade, apenas 17% escolheram “aumentar a presença da polícia,” ao passo que mais do que o dobro indicou a alternativa “mais e melhor nível de ensino”. Se o problema da criminalidade é tão sério e está piorando, por que uma estratégia de longo prazo, como melhorar a educação, é duas vezes mais popular do que aumentar a presença da polícia, que, pode-se dizer, poderia trazer alívio imediato?

Há pelo menos três explicações possíveis. A primeira é a de que a polícia poderia ser percebida, pela população, como incompetente ou até mesmo cúmplice, de forma corrupta, no crescimento da criminalidade, o que justificaria os baixos índices de cidadãos que defendem sua maior presença. A segunda explicação refere-se ao fato de que a polícia poderia ser competente, mas tão abusiva que os cidadãos não quisessem mais a sua presença. Há alguma evidência a respeito disso em outra pesquisa, em que quase um quarto dos moradores de Buenos Aires afirmava ter medo da polícia. Finalmente, a terceira é a de que a população poderia considerar que, competente ou não, a polícia é simplesmente irrelevante para a taxa de criminalidade. Talvez a maioria dos cidadãos acredite que a criminalidade cresça e diminua conforme a pobreza, a desigualdade, a privação social e outras condições sociais mais profundas, que não podem ser mudadas pelo poder da polícia. Talvez seja esse o motivo de a educação ser duas vezes mais popular do que o aumento da presença da polícia como estratégia para lidar com a criminalidade.

Conhecer a história de Los Angeles é relevante porque ela mostra essas três possibilidades. De fato, a história de Los Angeles desafia a ideia de

que a polícia, mesmo sendo ineficiente, abusiva ou irrelevante, precisa necessariamente permanecer. As questões aqui brevemente comentadas para Buenos Aires e outras cidades na Argentina poderiam ser colocadas sobre a reputação da polícia na maior parte das cidades latino-americanas. Dessa forma, a história de Los Angeles deve mobilizar um grande público na região.

A reforma da polícia em Los Angeles

O pontapé inicial para a reforma do Departamento de Polícia de Los Angeles foi dado pelo governo federal, por meio de seus processos contra a cidade, para o que o Departamento de Justiça alegou ser um padrão de desvio de conduta. No entanto, a maior pressão para a reforma veio da própria cidade e dos danos que uma série de incidentes causou à reputação do LAPD.

Em março de 1991, um vídeo caseiro que mostrava três policiais de Los Angeles batendo em Rodney King, ao mesmo tempo em que um sargento supervisionava e outros policiais observavam, apareceu nas telas de televisões em todo o mundo, apagando quaisquer visões românticas do LAPD que permaneciam de décadas remotas. O espancamento de Rodney King tornou-se um exemplo icônico da brutalidade da polícia, mas a comissão de inquéritos estabelecida pelo prefeito logo após o incidente concluiu que este não foi um incidente isolado. Assim escreveu a comissão em seu relatório:

há um número significativo de policiais no LAPD que usam repetidamente o uso da força contra a população de forma abusiva e persistentemente ignoram as orientações escritas do Departamento em relação à força. Uma con-

firmação gráfica de atitudes e práticas impróprias é fornecida pelas referências descaradas e extensivas aos espancamentos e outros casos de força excessiva nos Terminais de Dados Móveis (MDT). A Comissão também achou que o problema de força excessiva é exacerbado pelo racismo e o preconceito, também revelado de forma contundente nos MDTs. O fracasso no controle destes policiais é uma questão administrativa que está no centro do problema. (...) O Departamento não só fracassou em lidar com o grupo de policiais problema, mas premiava tais policiais com avaliações positivas e promoções.²

Mas, em 1991, a lei federal não autorizou o Departamento Americano de Justiça a tomar medidas legais para remediar um *padrão* de desvio de conduta. O Departamento de Justiça julgou os policiais envolvidos no espancamento de Rodney King e dois deles foram condenados no tribunal federal por violação dos direitos civis de Rodney, porém o padrão descrito pela comissão não mudou. De fato, cerca de dez anos depois, após outro escândalo ter surgido na Divisão Rampart do LAPD, uma segunda comissão de inquérito, dentro do próprio LAPD, concluiu:

não há dúvidas de que as coisas em Rampart estavam fora de ordem (...) Perseguições, ferimentos resultantes do uso da força, tiroteios envolvendo policiais e reclamações contra o pessoal tinham um padrão claramente identificável. Os mesmos policiais aparecem frequentemente nestes eventos de gerenciamento de risco (...) Mesmo assim, ninguém parece ter notado e, ainda mais importante, lidado com os padrões. Vários policiais cujos nomes aparecem frequentemente foram disciplinados durante este período, mas, mesmo assim, saíram e fizeram as mesmas coisas novamente.

Na época do escândalo de Rampart, na metade da década de 1990, o Congresso tinha dado novos poderes para o Departamento Americano de Justiça para processar cidades, estados e os seus departamentos de polícia por padrões de desvio de conduta, e várias autoridades e organizações da comunidade de Los Angeles conclamaram ao Departamento de Justiça para forçar as reformas que a própria polícia parecia inapta a fazer. De fato, o Departamento de Justiça utilizou este novo poder para lançar uma investigação e ameaçar o início de um processo judicial, forçando assim a cidade a começar o programa de reforma em 2000 e 2001.

O governo municipal e o departamento de polícia resolveram o processo judicial do Departamento de Justiça por meio daquilo que os advogados chamam de “compromisso de cessação”, ou seja, o tribunal federal emitiu uma ordem pedindo o comprometimento da cidade e do LAPD com a implantação de uma série de reformas, evitando assim que um julgamento determinasse se eles estariam ou não de fato envolvidos em um padrão de violação dos direitos dos civis. O compromisso de cessação, que, em seus termos, deveria durar pelo menos cinco anos, permaneceu ativo por oito anos e foi substituído, recentemente, por um acordo transicional que dará fim à fiscalização do tribunal federal.

O que a reforma do LAPD incluiu? As mudanças estavam quase todas relacionadas com supervisão, administração e fiscalização. Não houve uma série de reformas na maneira como os policiais da linha de frente faziam o seu trabalho, mas sim um conjunto de mudanças em relação à forma como o trabalho da polícia é conduzido. Para os policiais da linha de frente, isso significou mais

anotações de registros e mais exposição. Alguns policiais tiveram que revelar suas próprias finanças (como uma checagem contra a corrupção) e a maior parte das informações dos arquivos pessoais de todos os policiais, tais como reclamações de civis contra eles, acidentes de carros e até mesmo o uso de licenças por doença, seria checada rotineiramente por seus supervisores imediatos, em um novo banco de dados eletrônico. A mudança mais importante, entretanto, recaiu sobre os supervisores, lideranças da polícia e a Comissão da Polícia que toma conta do LAPD. Estas mudanças incluíram:

- pedir aos supervisores que revisassem rotineiramente o novo sistema de dados que rastreia o desempenho de todos os policiais;
- criar novas definições, regras e sistemas administrativos que estabeleçam o uso da força pelos policiais, incluindo o fortalecimento da revisão interna do uso individual da força bruta, e solicitar apresentações de todos os usos de força para a Comissão de Polícia regularmente;
- criar novos sistemas para rastreamento das abordagens policiais a veículos e pedestres, dividindo os padrões por raça e etnia, por motivos para as abordagens e por resultados das abordagens em termos de crimes detectados.

As reformas também abrangeram maior volume e rigor das auditorias realizadas em relação ao trabalho do departamento de polícia. As auditorias internas do LAPD tornaram-se tão numerosas durante o período do compromisso de cessação que o LAPD começou a dar instruções a outras organizações policiais dos Estados Unidos sobre a arte da auditoria interna.

As reformas solicitadas pelo compromisso de cessação compreendem apenas parte da história. O governo municipal também recrutou um novo chefe de polícia, William Bratton, que trouxe suas próprias ideias, além da comissão judicial, para lidar com a reforma do departamento. Bratton construiu sua reputação uma década antes, como comissário de polícia da Cidade de Nova York, durante a administração do prefeito Rudolph Giuliani. Tanto Giuliani quanto Bratton tiveram crédito em relação à redução contundente da criminalidade em Nova York, na metade dos anos 1990, e Bratton tinha esperanças de repetir o desempenho em Los Angeles.

No cargo de chefe de Polícia do LAPD, Bratton tomou quatro medidas estratégicas que permitiriam que as reformas acontecessem de modo relativamente rápido. Primeiro, ele contratou um dos proponentes externos originais do compromisso de cessação para que ele cuidasse de sua implantação. O LAPD não iria apenas passar pelas moções de cumprir a ordem judicial, mas também adotá-la. Segundo, ele apresentou o mesmo sistema baseado em estatísticas que tinha implantado na Cidade de Nova York para responsabilizar aqueles que estavam no comando da polícia pelas mudanças nos índices registrados de criminalidade. O sistema, conhecido como CompStat, não fazia parte da ordem judicial, mas era peça fundamental para o próprio estilo administrativo de Bratton. Terceiro, ele se concentrou intensamente na construção do papel e responsabilidades dos líderes que estavam em um nível médio, especificamente dos chefes de polícia que administram cada delegacia e supervisionam cada turno de trabalho. Em vez de sim-

plesmente implantar as táticas especificadas pelo quartel general para combater o crime, esperava-se que os chefes de polícia de Bratton projetassem e implantassem estratégias e táticas usando seus próprios conhecimentos e entendimento de suas divisões. Como explicou um chefe de polícia em detalhes para nossa equipe de pesquisa:

Enfrentar a criminalidade tem sido um processo envolvente para nós. Começamos olhando para pontos em um mapa em períodos de 24 horas. Agora estamos olhando para tendências de três meses e identificando aumentos da criminalidade (...) Os resumos mostram quem está ativo e quem não está. Tudo se resume à responsabilização e ao senso de urgência. Eu trabalho melhor sob pressão e acho que eles também (...) Estou muito empolgado com nossa crescente habilidade para antecipar e prever e depois acionar e evitar. Isso é tão óbvio que chega a ser constrangedor que não tenhamos pensado nisso há anos. Agora, você é forçado a se concentrar naquilo que importa.

Quarto, Bratton tomou cuidados especiais para apoiar os papéis e autoridades da Comissão de Polícia e do inspetor geral, embora a responsabilidade de ambos fosse inspecionar seu trabalho. Enquanto outros chefes de polícia poderiam ter se aborrecido pela fiscalização ou se ressentido da escrutinação e críticas inevitáveis que estas fiscalizações podem trazer, Bratton entendeu que apoiar tais estruturas era essencial para a institucionalização em longo prazo de quaisquer reformas do LAPD. Em incontáveis aparições públicas, Bratton tomou cuidado especial de publicamente reconhecer a autoridade

da Comissão de Polícia sobre ele e sobre seu departamento. Quanto ao inspetor geral, ele próprio relembra um fato em que Bratton, ao analisar uma cena de tiroteio que envolvia a ação de um policial, deliberadamente o consultou na frente de todos os policiais, sinalizando que o inspetor geral era um participante-chave na investigação do tiroteio.

Para resumir, a reforma do Departamento de Polícia de Los Angeles foi complexa e de grande repercussão. Não foi meramente a adoção de uma nova tática ou apresentação de uma nova rotina administrativa, foi algo mais do que a soma destes elementos individuais. O Departamento de Polícia de Los Angeles adquiriu, nestes anos, um novo profissionalismo: um compromisso com a responsabilização, legitimidade (com a população e especialmente com os membros de minorias raciais e étnicas) e inovação, além da capacidade operacional para agir sobre esses compromissos. O LAPD estava não somente ávido por compartilhar suas novas ferramentas e capacidade com outros departamentos de polícia, mas também propenso a aprender com as experiências de outrem, deixando para trás uma atitude individualista que foi sua característica durante décadas. Na última década, o policiamento nos Estados Unidos desenvolveu uma coerência nacional maior, e o LAPD deu uma grande contribuição para isso.

Os resultados da reforma

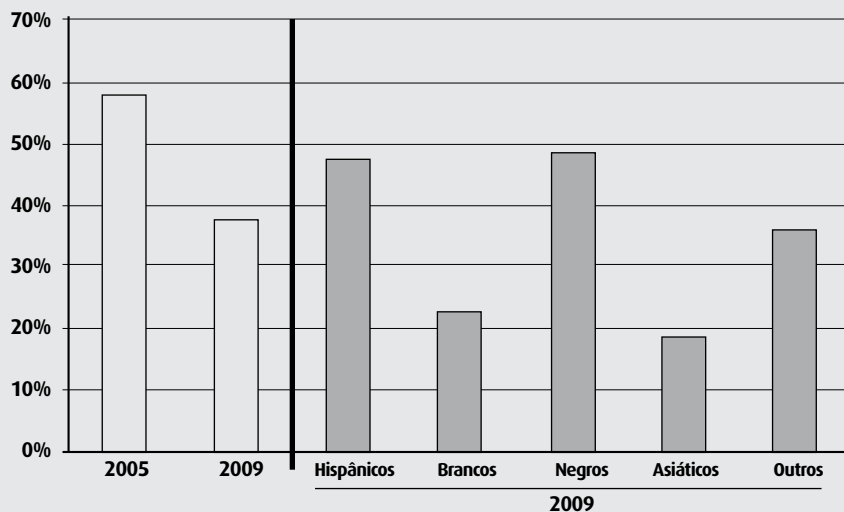
A criminalidade registrada pela polícia, incluindo crimes violentos graves, diminuiu de forma relativamente regular após o se-

gundo ano do processo de reforma. É difícil calcular precisamente o declínio, pois houve uma mudança na definição do crime violento mais frequente – agressão com circunstâncias agravantes – em 2005, mas mesmo uma estimativa conservadora determinaria uma redução de mais de 25% no índice de crimes violentos graves. O que torna isso especialmente impressionante é o fato de que tal decréscimo ocorreu após um período em que a criminalidade, incluindo o crime violento grave, encontrava-se em elevação. De 1998 a 2001, o índice de crimes graves aumentou em Los Angeles, após oito anos de acentuado declínio. A reviravolta na criminalidade registrada poderia ter muitas causas, mas a melhoria no policiamento resultante das reformas mencionadas anteriormente certamente está entre elas.

O declínio registrado na criminalidade até 2009 foi suficientemente grande para ser sentido por cidadãos comuns. Uma pesquisa realizada em Los Angeles, em 2005, verificou que mais da metade dos residentes considerava a criminalidade na cidade um “grande problema”. Em abril 2009, menos de 40% pensavam assim. Na verdade, menos da metade de cada grupo racial e étnico pesquisado classificava a criminalidade como um grande problema até 2009 (Gráfico 1).

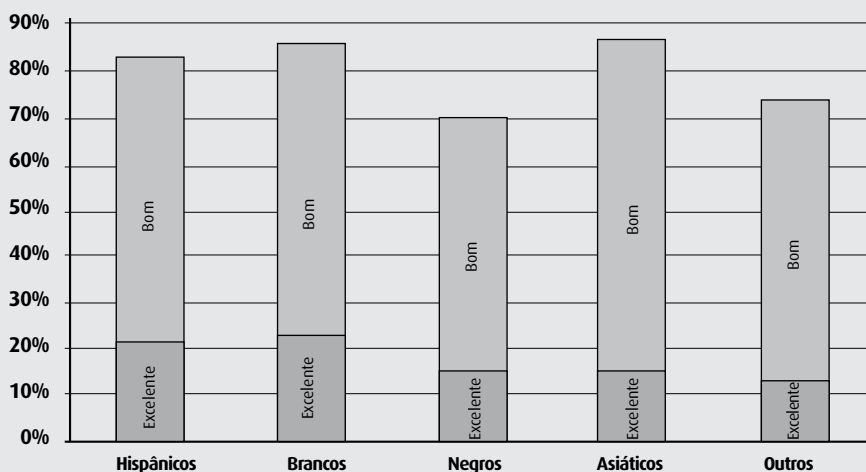
A satisfação com a polícia também tornou-se amplamente compartilhada. Em 2009, mais de 80% dos asiáticos, hispânicos e brancos não hispânicos pesquisados disseram que a polícia estava fazendo um bom ou excelente trabalho e mais de 70% dos residentes negros afirmaram o mesmo (Gráfico 2).

Gráfico 1 Proporção de residentes que consideram a criminalidade um grande problema, segundo raça/etnia Cidade de Los Angeles – 2005-2009



Fonte: Instituto de Política Pública da Califórnia (2005) e Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School (2009).

Gráfico 2 Distribuição dos residentes, por raça/etnia, segundo avaliações sobre o trabalho realizado pela LAPD Cidade de Los Angeles – 2009



Fonte: Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School.

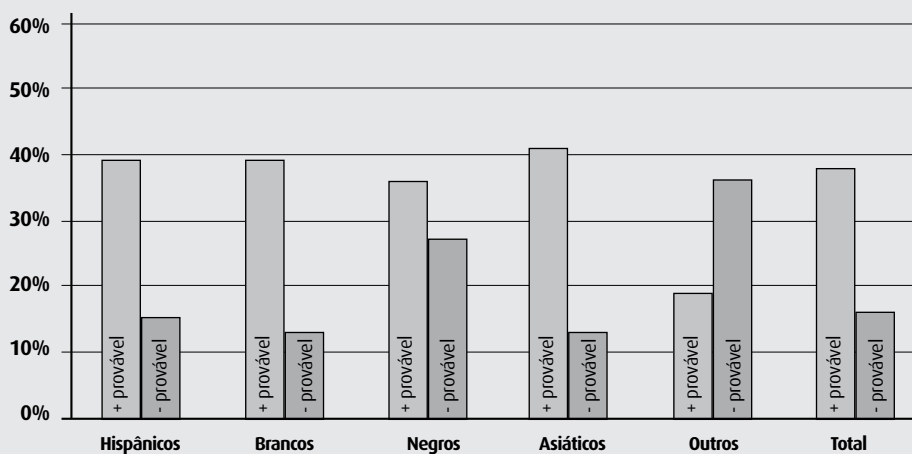
Na avaliação dos resultados da reforma em Los Angeles, tem-se procurado observar não apenas os níveis de criminalidade e de satisfação pública, mas principalmente busca-se questionar sobre a habilidade da polícia e a habilidade percebida da polícia em fazer com que os criminosos sejam levados à justiça, ainda que respeitando seus direitos e cumprindo a lei. Isso é, afinal, a parte difícil da reforma policial: simultaneamente melhorar a eficácia da polícia ao lidar com os criminosos e garantir o respeito e legalidade no tratamento com os cidadãos. É preciso saber se o público acredita que o LAPD está progredindo em ambos os aspectos conjuntamente.

Os resultados são animadores. Por exemplo, na pesquisa em 2009, perguntou-se aos mora-

dores de Los Angeles se, em comparação a três anos atrás, era “mais provável, menos provável, ou igualmente provável que o LAPD levasse os criminosos à justiça, respeitando seus direitos e cumprindo a lei”. Mais do que o dobro dos entrevistados acreditava que era “mais provável” (Gráfico 3).

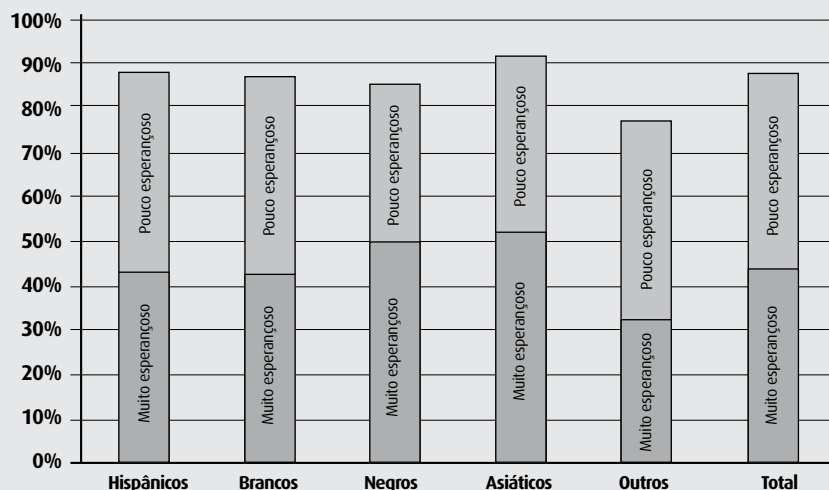
Outra questão indagou a respeito da esperança dos residentes, no início de 2009, de que, em três anos, este policiamento tornar-se-ia rotina em Los Angeles. Novamente, os resultados foram altos, com mais de 80% dos residentes negros, asiáticos, hispânicos e brancos não-hispânicos se declarando esperançosos. Na verdade, 50% dos negros residentes afirmaram ter muitas esperanças (Gráfico 4).

Gráfico 3
Distribuição dos residentes, por raça/etnia, segundo avaliação sobre a probabilidade, em relação a três anos atrás, de o LAPD levar os criminosos à justiça, respeitando seus direitos e cumprindo a lei Cidade de Los Angeles – 2009



Fonte: Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School.
Nota: Percentuais não demonstrados consideraram que era igualmente provável, ou preferiram não responder.

Gráfico 4 Distribuição dos residentes, por raça/etnia, segundo esperanças quanto à eficácia e integridade da polícia Cidade de Los Angeles – 2009



Fonte: Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School
Nota: Percentuais não demonstrados “não tinham esperanças”.

A autoestima dentro do LAPD também melhorou com as reformas: mais de dois terços de seus policiais, em 2009, acreditavam que o departamento era uma organização melhor do que há três anos, com mais de três quartos dos policiais negros concordando com esta afirmação. Em 2003, a autoestima era bem pior, e uma pesquisa realizada junto aos policiais do LAPD, naquele ano, revelou uma crença forte e amplamente compartilhada de que as reformas exigidas pelo compromisso de cessação fariam com que o departamento se detivesse e não tomasse a medida necessária para confrontar a criminalidade. Esta preocupação sobre a probabilidade de “*depolicing*”³ não se confirmou. Na verdade, nos anos que se seguiram desde então, as atividades de fiscalização aumentaram significativamente, duplicando-se o número de repressões de pedestres e de veículos a motor realizadas pelo LAPD, em uma base anual. As prisões discricio-

nárias também cresceram substancialmente no mesmo período.

Em um experimento natural raro, todas essas repressões e prisões adicionais testaram a capacidade das reformas de controlar o uso da força pelo LAPD, e novamente os resultados são animadores.

Sob o compromisso de cessação, todos os eventos de uso de força pelos policiais são divididos entre “absoluta”, ou tipos de força grave, e tipos de força não absoluta. Desde 2004, o primeiro ano para o qual há informações consistentes, o número total de incidentes de força absoluta diminuiu quase 30%. Ocorreram reduções em todos os tipos de força absoluta naqueles anos, incluindo policiais envolvidos em tiroteios, sufocamento por restrição da carótida,

golpes na cabeça, bem como em “ferimentos relacionados à aplicação da lei” (uso de força que requer hospitalização).

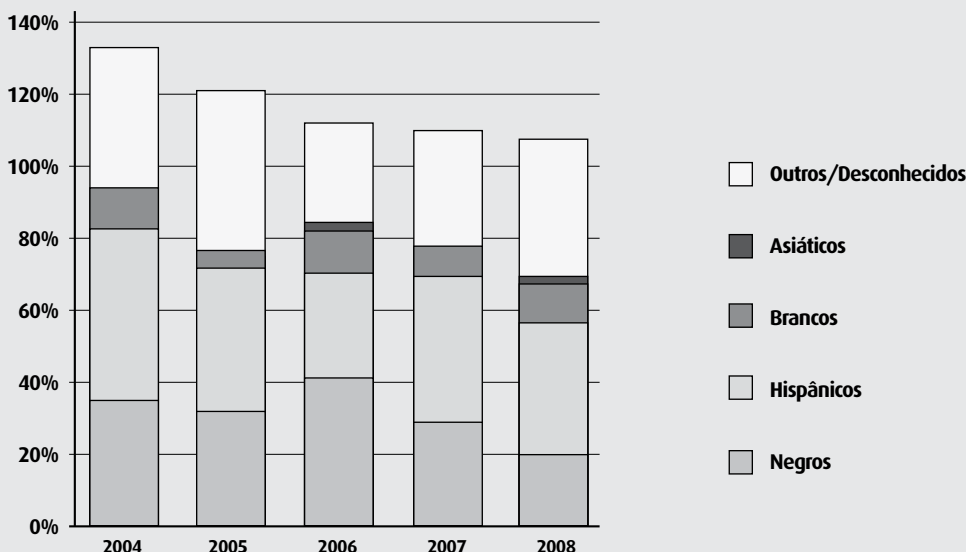
Nesses anos, a incidência de força absoluta usada contra negros e hispânicos diminuiu mais do que o uso dessa força contra brancos. O número de suspeitos identificados como negros envolvidos em força absoluta caiu de 35, em 2004, para 20, em 2008, e o de hispânicos reduziu-se de 47 para 27, no mesmo período, enquanto o de brancos caiu de forma insignificante, de 12 para 11 (Gráfico 5).

O declínio da incidência do uso da força absoluta é mais impressionante quando com-

parado com as mudanças no nível da atividade de aplicação da lei neste período. Como já visto, o número anual de prisões aumentou consideravelmente durante o período do compromisso de cessação, crescendo 6% entre 2004 e 2008. Assim, a incidência do uso da força absoluta por 10.000 prisões diminuiu, neste período, de 8,1 para 6,2.

Também no uso da força não absoluta verificaram-se decréscimos relativamente similares. No geral, o número de incidências em que um policial usou a força não absoluta caiu de mais de 500, no primeiro trimestre de 2004, para menos de 400, no terceiro trimestre de 2008, o último período para o qual se têm informações.

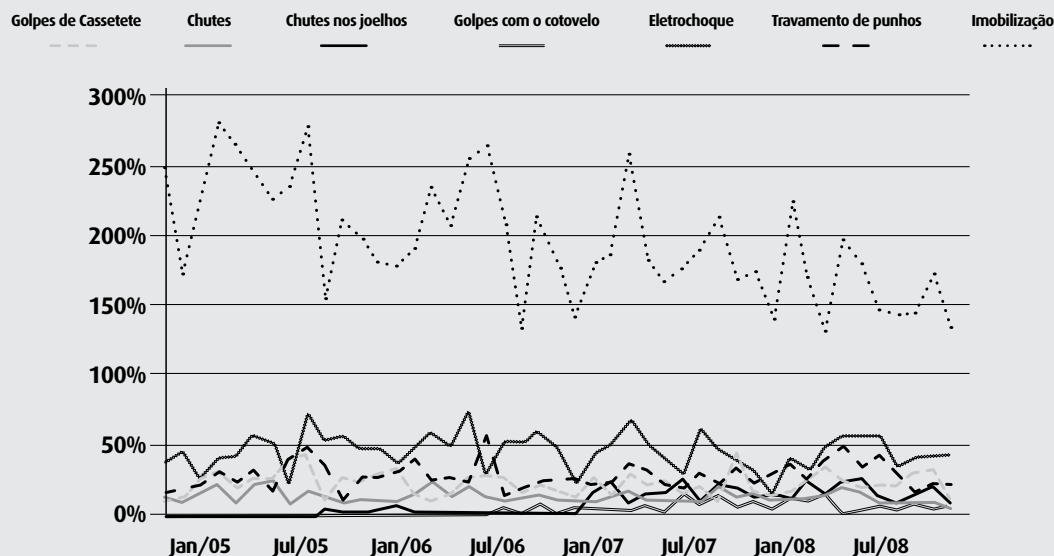
Gráfico 5
Incidentes de uso de força absoluta pelo LAPD,
por raça/etnia do suspeito
Cidade de Los Angeles, 2004-2008



Fonte: LAPD.

Nota: Dados raciais/étnicos eram frequentemente desconhecidos para certos tipos de força absoluta, como disparos de armas de fogo acidentais ou por negligência. Os dados obtidos junto ao Departamento do inspetor geral apontam um número menor de incidentes para o período de 2001 a 2003, mas um padrão similar de reduções anuais, sugerindo que um aumento em 2004 pode ser devido, em parte, ao melhoramento no sistema de registros.

Gráfico 6 Incidentes de força não absoluta do LAPD por tipo Cidade de Los Angeles, 2005-2008



Fonte: LAPD.

Como muitos tipos de força são classificados pelo termo “não-absoluto”, seria útil observar que um tipo de força em particular está conduzindo as tendências aqui: trata-se do que o LAPD denomina de “imobilização”. Conforme mostra o Gráfico 6, a imobilização se distancia em muito de todos os outros tipos de força descritos como não absoluta, e são os golpes de imobilização que se reduziram no período estudado, enquanto os outros tipos de força persistem aproximadamente nos mesmos níveis baixos.

Talvez os resultados mais marcantes da pesquisa realizada sejam aqueles decorrentes das entrevistas com pessoas que haviam sido recentemente presas pelo LAPD. A equipe de pesquisa entrevistou 71 detentos depois de algumas horas das suas prisões. Eles foram selecionados aleato-

riamente, mas isso não representou uma amostra representativa dos detentos; em vez disso, tratou-se de uma amostra de conveniência que permitiu analisar com maior profundidade as mesmas questões aplicadas aos residentes, ganhando a perspectiva de muitos outros residentes que mantêm contato frequente com a polícia. Dos 71 entrevistados, a maioria tinha sido parada pela polícia ao menos três vezes nos últimos dois anos e 13 declararam que haviam sido parados mais de 20 vezes naquele período. Do total, 67 eram homens com idades entre 18 e 65 anos. Das entrevistas, 15 foram realizadas em espanhol.

A equipe de pesquisa foi surpreendida com as respostas positivas às perguntas que foram feitas. Por exemplo, 39 detentos – pouco mais da metade – afirmaram que o LAPD está fazendo um

“bom” ou “excelente” trabalho, o que corresponde a uma parcela alta da amostra, tendo em vista que se trata de indivíduos presos recentemente. Entre um terço e 50% dos detentos declararam que, nos últimos dois a três anos, o LAPD melhorou seu profissionalismo, suas relações com a comunidade, seu respeito com os residentes e a qualidade de seu desempenho.

Nas duas questões com final aberto, solicitou-se aos detentos que contassem suas melhores e piores experiências com um policial de Los Angeles. As piores experiências incluíam exemplos de prisões alegadamente erradas, com o uso de algemas muito apertadas e inúmeros casos de desrespeito. As melhores experiências eram igualmente reveladoras, se não mais.

Um detento imigrante disse que foi reconfortado pelo oficial de polícia quando expressou seu receio de ser deportado em virtude de sua prisão. Outro detento contou que um sargento o ajudou a iniciar um processo civil contra um outro policial que foi agressivo sem razão. A equipe de pesquisa observou um padrão de experiências positivas que envolviam o reconhecimento dos sentimentos de um detento ou as circunstâncias individuais. Como narrou um detento negro de 50 anos, “LAPD está fazendo um trabalho melhor. Eu não quero jogar a carta da raça, mas eu vejo menos racismo. Eles falam comigo como se eu fosse um homem, não um pedaço de lixo”.

Lições aprendidas com a história de Los Angeles

Quais são as lições aprendidas com esta história para as cidades da América Latina? A história de Los Angeles não é sobre um conjunto

de reformas específicas prontas para exportação. É, isto sim, uma história sobre o que é possível.

No início desse texto, perguntou-se por que a polícia na América Latina não é vista pelos moradores das cidades como uma solução para a criminalidade? E parecia haver três possibilidades, cada uma das quais podendo ser encontrada na história de LA.

Primeiro, a polícia em algumas cidades da América Latina pode ser vista como incompetente ou tão corrupta que ela realmente exacerbava a criminalidade ao invés de reduzi-la. Mas a história de Los Angeles ensina que, mesmo uma organização de polícia considerada corrupta e inapta para evitar a elevação da criminalidade, em apenas cinco anos, pode reconstruir sua reputação e melhorar sua eficiência. Esta mudança em Los Angeles não envolveu demitir todos os policiais seniores ou mudança na unidade governamental regendo a polícia. Não foi conseguida pela mudança de autoridades do governo a quem o chefe de polícia reporta, nem envolveu a fusão de departamentos de polícia ou criação de novos departamentos. Contudo, exigiu melhorias fundamentais no rigor da fiscalização, na disciplina da administração e no investimento em sistemas de responsabilização. Com estas e outras reformas, o departamento infestado de alegações de corrupção modificou sua reputação para obter uma que fosse considerada eficiente.

Segundo, a polícia em muitas cidades da América Latina pode ser entendida como abusiva, mesmo que seja competente ao lidar com a criminalidade. Aqui, a história de Los Angeles é particularmente útil, pois faz lem-

brar que é possível reduzir o uso da força e melhorar os tratamentos com relação a suspeitos sem sacrificar a eficiência ao lidar com a criminalidade. As reduções no uso da força e a melhoria no tratamento de civis não foram o resultado de um novo e extenso programa de treinamento – apesar de o treinamento ser uma pequena parte da história – nem da perseguição a policiais ou da criação de uma comissão de revisão civil externa. De fato, Los Angeles hoje não tem uma comissão de revisão civil para examinar as reclamações feitas pelos civis contra a polícia. As reformas, contudo, se concentraram em uma fiscalização muito mais rígida, um gerenciamento mais responsável dos chefes de polícia e uma escrutinação interna mais rigorosa de cada uso da força. Com esta nova disciplina, a polícia conseguiu aumentar a atividade de aplicação ao mesmo tempo em que efetivamente diminuía o uso da força, e até mesmo pessoas que eram presas frequentemente pela polícia notaram o comportamento melhorado dos policiais.

Terceiro, a polícia na América Latina poderia ser vista por muitos como irrelevante para a redução da criminalidade. Em outras palavras, os moradores de áreas urbanas na América Latina poderiam considerar que a

polícia – fosse ela competente ou não – não estaria em posição para lidar com os problemas de pobreza, desigualdade e privação social, que são as causas reais da criminalidade. Esta complacência poderia estar concentrada entre as elites. Na pesquisa discutida anteriormente sobre os moradores de Buenos Aires, era a baixa renda e grupos de classes mais baixas que estavam mais entusiasmados com o aumento da presença da polícia para lidar com a criminalidade. Isso era verdade apesar do fato de que estas pessoas também estão sob grande risco de abusos da polícia. O ponto aqui é que as pessoas propensas ao risco da criminalidade entendem que o governo deve agir em um curto prazo, além de lidar com os desafios maiores, em prazo ainda maior, da pobreza e educação de baixo nível.

Certamente, a pobreza e a desigualdade têm importância, mas em qualquer nível particular de pobreza e desigualdade, os níveis de criminalidade podem variar muito. E isso significa que há um papel para um serviço policial mais eficiente e respeitoso em manter a criminalidade a níveis mínimos. Mesmo em cidades onde a reforma da polícia pode ser considerada perdida, a história de Los Angeles sugere que seria irresponsabilidade não tentar.

1. Este texto foi apresentado no Seminário Internacional sobre Prática com Potencial e Lições Aprendidas sobre Prevenção da Violência, realizado em Buenos Aires, Argentina, em 13 de agosto de 2009 e é baseado no documento escrito por Christopher Stone, Todd Foglesong, Christine M. Cole, *Policing Los Angeles Under a Consent Decree: the dynamics of change at the LAPD (May 2009)*, disponível em: <http://www.hks.harvard.edu/criminaljustice/research/lapd_report.htm>.
2. *Encaminhamento ao Relatório da Comissão Independente sobre o Departamento de Polícia de Los Angeles (1991)*, páginas iii-iv.
3. *Depolicing é uma resposta da polícia para as críticas às táticas da polícia junto às minorias raciais. Ela tem duas funções: evitar o aumento da polêmica racial sobre as táticas da polícia e ameaçar os críticos da polícia.*

Lições tiradas do Departamento de Polícia de Los Angeles para o policiamento urbano na América Latina

Christopher Stone

Resumen

Lecciones extraídas del Departamento de Policía de Los Ángeles para la vigilancia policial urbana en Latinoamérica

Una observación atenta de la reforma realizada en el Departamento de Policía de Los Ángeles (LAPD) puede ser útil para comprender la manera como un cambio institucional puede suceder en otros departamentos de policía en diversos países. El presente artículo analiza el contexto en el cual ocurrió la reforma del LAPD, la forma como se implantaron los cambios estructurales, los mecanismos de control interno utilizados y el impacto que dicho cambio causó en la percepción de la población sobre la policía.

Palabras clave: Reforma policial. Criminalidad. Departamento de Policía de Los Ángeles. Mecanismos de control interno.

Abstract

Lessons learned from the Los Angeles Police Department applicable to urban policing in Latin America

Careful observation of the reform of the Los Angeles Police Department (LAPD) may be useful for an understanding of how institutional change may also occur in other police departments in many other countries. This paper analyzes the background to this reform, how structural changes were implemented, the internal control mechanisms that were used, and how this change had an impact on how people perceived the police.

Keywords: Police reform. Criminality. The Los Angeles Police Department. Internal control mechanisms.

Data de recebimento: 15/10/09

Data de aprovação: 28/10/09

